

Ons Maatschappelijk Kapitaal	4
Leeswijzer	6
I. Proloog: de utopische illusie van de jaren zestig	7
De breuk van de jaren zestig	7
De oplossing van het economisch probleem	10
Radicale politiek	12
Afscheid van Keynes	14
Positieve erfenis	15
De harde realiteit.....	17
II. Smalle en Brede Welvaart	18
Het probleem BBP	19
Smalle welvaart: BBP per hoofd	20
Inkomensongelijkheid en armoede	21
Vermogensongelijkheid.....	24
Tevredenheid met het leven	27
Ongelijkheid voor de dood	28
Mentale gezondheid.....	31
Evaluatie	32
III. Maatschappelijk kapitaal.....	34
De rijkdom van instituties	34
De speurtocht naar het maatschappelijk kapitaal	39
IV. De spil van het maatschappelijk kapitaal	42
Het onvermogen van de staat in de schemeravond van het neo-liberalisme	42
De huidige crisis: de overheid onder druk.....	43
Het ontleren van de overheid	45
Zorgkosten.....	47
Professionalisering	48
Collectieve goederen.....	50
Een sleutelinstitutie: burgerschap.....	50
Conclusie	52
V. Het sociaal contract en de welvaartsstaat	53
Koopkrachtplaatjes en de inkomensverdeling.....	53
Erfenis jaren zeventig	54
Welk minimum werd gegarandeerd?.....	56

Heftige huizen	58
Vervreemding	60
Leve het sociaal contract!.....	62
VI. Triptiek van zelfgenoegzaam kapitalisme	65
Linkerluik: lessen uit de groeiboekhouding.....	65
Rechterluik: van Rijnlands model naar liberale markteconomie	68
Centraal paneel: de oorzaken van seculaire stagnatie.....	72
Conclusie	78
VII. A giant step for mankind?	80
Van utopie naar dystopie	80
Industriële Revoluties	81
ICT is overal	83
Kwetsbaarheid.....	86
De maakbare waarheid	87
Digitale revolutie en welzijn	90
Intelligentie.....	91
Conclusie	92
VIII. Het kind van de jaren zestig: de moeizame transitie naar een duurzame samenleving	94
Oliecrisis?.....	96
Wisselende stemmingen	100
Politiek leiderschap	103
Een energie-intensieve economie	104
Borgen van beleid.....	105
De weg van de minste weerstand	106
Verzachtende omstandigheden	107
Conclusie	108
IX. De eersten zullen de laatsten zijn	110
Gouden Standaard en Euro	110
Evaluatie	111
Wat ging er mis?	114
Conclusies.....	119
Balans	120
De euro als neo-liberaal experiment.....	121
X. Conclusie	124

Ons Maatschappelijk Kapitaal

Een nieuwe economische geschiedenis van Nederland 1980-2020

Jan Luiten van Zanden

Emeritus hoogleraar economische geschiedenis Universiteit Utrecht

Versie: Ons Maatschappelijk Kapitaal. Een nieuwe economische geschiedenis van Nederland 1980-2020

Hoe staat de Nederlandse economie er voor? In deze diepgravende studie maakt Jan Luiten van Zanden de balans op van de laatste 40 jaren, vanaf het begin van de neoliberale omslag in de jaren tachtig tot de Covid-epidemie in 2020. Kernbegrip is het maatschappelijk kapitaal van een land, de kwaliteit van de manier waarop economie en samenleving zijn georganiseerd. Is dit toegenomen? Werken we nu effectiever en efficiënter samen, of krijgt opportunistisch gedrag de overhand? Is de Nederlandse staat in een crisis? En hoe zijn de prestaties van het Nederlandse bedrijfsleven? De transitie naar een duurzame economie kwam maar langzaam op gang. En de digitale revolutie deed misschien meer kwaad dan goed. Een rode draad in dit verhaal betreft de erfenis van de jaren zestig: wat is er gebeurd met de idealen van de babyboomers, en hoe hebben zij het maatschappelijk kapitaal verder vorm gegeven? Geschiedenis wordt daarbij ingezet als kader om de huidige problematiek met zijn vervlechting van economie en politiek te doorgronden. Dit leidt tot verontrustende inzichten.....

“The day is not far off when the economic problem will take the back seat where it belongs, and the arena of the heart and the head will be occupied or reoccupied, by our real problems — the problems of life and of human relations, of creation and behaviour and religion.”

J.M. Keynes

Inhoud

Leeswijzer.

Dit is – met opzet – een onafgemaakt manuscript dat nog verbeterd en aan de kritiek aangepast kan en gaat worden. Maar de hoofdlijn van het betoog is wel min of meer afgerond (denk ik, maar je weet maar nooit).

De annotatie moet nog op orde gebracht worden, stukken nog vertaald, tussenkopjes toegevoegd, conclusies nog verder aangescherpt of uitgewerkt (vooral het concluderende hoofdstuk is nog heel elementair). Stukken die misschien niet opgenomen worden zijn cursief aangegeven.

Bij commentaar graag verwijzen naar paginanummers van dit manuscript.

Dit is een derde versie. Het commentaar van Arthur van Riel, Jules van der Vijver, Jan Huiting, Lenny Achthoven en Marieke van Oostrom is grotendeels verwerkt, maar er is nog veel werk aan de winkel

JLVZ

I. Proloog: de utopische illusie van de jaren zestig

....waarin bij wijze van proloog een schets gegeven wordt van de 'welvaartsschok' van de jaren zestig van de vorige eeuw, die voor een radicale breuk in de sociaal-politieke ontwikkeling van Nederland betekende, en die het lot van de babyboomers (geboren tussen 1945 en 1955) in hoge mate bepaalde; vervolgens worden de centrale vragen van dit boek kort ingeleid; het gaat er om om greep te krijgen op de vraag hoe de wereld en in het bijzonder Nederland veranderd is tussen 1980 en 2020; zijn we er op vooruit gegaan?

The line it is drawn
The curse it is cast
The slow one now
Will later be fast
As the present now
Will later be past
The order is rapidly fadin'
And the first one now
Will later be last
For the times they are a-changin'

Bob Dylan

De breuk van de jaren zestig

Toen Bob Dylan in september 1963 werkte aan de song die hem onsterfelijk zou maken, vroeg een vriend hem wat teksten zoals "come senators, congressmen, please heed the call" betekenden: "What is this shit, man?" Waarop Dylan gezegd schijnt te hebben; "Well, you know, it seems to be what the people like to hear".¹ Dat waren profetische woorden, een paar jaar voor de uitbarsting van het jaren zestig gevoel dat vanaf 1965 om zich heen greep. De Beatles, die andere vaandeldragers van dezelfde antiautoritaire gevoelens, timmerden al vanaf 1962 aan de weg, maar waren net als Dylan nog zoekende naar hun boodschap.

Binnen een paar jaar, tussen 1965 en 1973, veranderde het rijke westen ingrijpend – niet door Dylan of de Beatles, want zij kwamen in feite slechts tegemoet aan 'what the people like to hear'. Plots veranderde er iets radicaals in de waarden en normen van Europeanen en Amerikanen. Deze jaren-zestig-schok is het startpunt van ons verhaal. Een van de rode draden van dit boek is wat er gebeurde met de idealen die na 1965 plotseling op de voorgrond traden. We verbinden dat met het lot van de generatie die deze schok het meest dramatisch meemaakte – die in zekere zin de voedingsbodem vormde van het jaren zestig gevoel, de babyboomers. De hoofdvraag van dit verhaal over de maatschappelijke ontwikkeling in de periode 1980-2020, waar deze rode draad deel van uitmaakt, wordt echter in hoofdstuk 3 nader geformuleerd en uitgewerkt. Daarvoor maken we eerst een omweg langs theorieën en feiten.

¹ [Heylin, Clinton](#) (2001). [Bob Dylan: Behind the Shades Revisited](#). New York: [HarperCollins](#). [ISBN 0-688-16593-1](#). p. 126.

Ik ben zelf een babyboomer, al zit ik met mijn geboortedatum in november 1955 wel op het randje. Maar ik heb meegedaan aan de revolutie van de jaren zestig en zeventig,² deelde en deel nog steeds de idealen van deze jaren, kwam op de arbeidsmarkt in 1985 toen het economisch behoorlijk tegen zat (wat ook typisch was voor de boomer), maar heb sindsdien de wind mee gehad als wetenschapper gespecialiseerd in economie en geschiedenis, en geniet nu van een uitstekend pensioen van het ABP. De min of meer typische levensloop van de boomer. Deze generatie had eigenlijk alles mee. Ze kwamen in een gespreid bedje. Ze groeiden op in een stabiele, democratische samenleving die jaar-op-jaar enorme welvaarts groei liet zien in de 'gouden jaren' tussen 1950 en 1973. Alles waar de vorige generatie geboren tijdens het Interbellum naar gestreefd had – welvaart, werkgelegenheid, democratie, de welvaartsstaat, zelfs verzoening tussen de oorlogvoerende staten van Europa leidend tot politieke stabiliteit in dit werelddeel – was dankzij het noeste werken van de 'Silent Generation' (zoals deze generatie voor de babyboomers genoemd wordt) gerealiseerd. Maar ondanks deze uiterst gunstige uitgangssituatie, hebben de boomers veel van hun idealen niet gerealiseerd. Sterker nog, na het vastlopen van de hervormingsdrift van de boomers in de jaren zeventig, spoelde het neoliberalisme over ons heen (zo lijkt het achteraf gezien), en werden ontwikkelingen in gang gezet die haaks stonden op de idealen van jaren zestig. De ongelijkheid is sindsdien sterk toegenomen, de markt heeft de ruimte gekregen terwijl de overheid aan invloed en effectiviteit sterk heeft ingeboet. Dit heeft geleid tot de crisis waar we ons nu in bevinden, waarbij de overheid tandeloos geworden is, niet meer in staat om de talrijke problemen het hoofd te bieden. Uit de lange lijst crises noem ik slechts het woningtekort, de stikstofproblematiek, de zwakke defensie, de dalende kwaliteit van het onderwijs, de stagnerende transitie richting een duurzame samenleving, de onbetaalbaarheid van de zorg en tenslotte het tekort schieten van misdaadbestrijding door politie en openbaar ministerie. Het meest scherp kwamen deze crisisverschijnselen aan het oppervlak bij enkele schandalen waarbij burgers zeer onheus door de overheid behandeld waren, zoals de toeslagenaffaire en de vergoeding van de Groningse aardbevingsschade. Het aantal bewindslieden dat gedwongen de politiek verlaat, en het aantal parlementaire enquêtes dat over deze dossiers gehouden wordt neemt de laatste jaren sterk toe, wat ook gezien kan worden als een 'crisis-barometer'. De westerse democratieën staan daarbij de schudden op hun grondvesten en in Nederland is de partij die niet democratisch is en bevolkingsgroepen tegen elkaar opzet de grootste stemmentrekker. Wat is er gebeurd sinds de jaren zestig? Waarom zijn de hoog gespannen verwachtingen dat 'The Times They Are a-Changin' niet uitgekomen?

Het verreweg meest gegeven antwoord op deze vraag is dat we deze problemen te danken hebben aan het neoliberalisme dat vanaf 1980 de dominante ideologie werd. Dit begrip speelt een zo belangrijke rol in dit verhaal, dat we er even stil bij moeten staan. Het liberalisme was de politieke stroming uit de 19^e eeuw die vooral democratie (tegen autocratie) en vrijheid van economisch verkeer (tegen protectionisme) bepleitte. Men was vooral tussen 1850 en 1870 daarin heel succesvol was. Thorbecke was in Nederland de grote man van de beweging, en zijn Grondwet heeft de basis

² Niet door drugsgebruik of het volgen van een Indiase goeroe overigens, maar door als 12-13 jarige brugklasser actie te voeren tegen het verbod op 'slijpen' (op langzame muziek dansen waarbij enig lichamelijk contact ontstond), wat door de rector van het Marnix van St. Aldegondacollege in Haarlem was verboden op klassenfeestjes, waartegen de leden van de schoolraad (ook zo'n typische jaren zestig instelling) in verzet kwamen, zodanig dat dit verbod voor de bovenbouw versoepeld werd, maar niet voor ons brugpiepers (dat woord bestond nog niet); met enkele lotgenoten werd toen de soos Hallebaloe opgericht waar beginnende rockbandjes zich konden uitleven en er wel geslowd mocht worden (favoriet was een extreem uitgesponnen versie van Suzie Q van CCC); deze soos ging echter al na een aantal maanden aan het eigen succes ten onder (lawaai van brommers hield de buurt wakker). Dit speelde zich af in 1968-69, in de Gereformeerde Kerk van Santpoort.

gelegd voor de tamelijk harmonieuze ontwikkeling van ons land sindsdien (al valt daar heel veel meer over te zeggen). Maar het liberalisme had moeite met het oplossen van de ‘sociale kwestie’, het vraagstuk van de armoede en het gebrek aan bestaanszekerheid van de arbeidende bevolking. En met de vraag hoe deze arbeiders geïntegreerd konden worden in het politieke systeem, want algemeen kiesrecht kwam er aan. De opbouw van de welvaartsstaat was dan ook vooral het project van nieuwe politieke stromingen (sociaaldemocratie, christendemocratie). De neoliberalen die na 1980 op de voorgrond traden, waren uiterst kritisch over die welvaartsstaat, die een in hun ogen veel te groot deel van de economie in beslag nam (door belastingen en sociale premies), waardoor het bedrijfsleven in de knel was gekomen. Dit leidde er in hun ogen toe dat de economische groei stagneerde en massa werkloosheid ontstond. De meer radicale neo-liberalen zagen hierin een ‘weg naar slavernij’ ontstaan, waarbij gewezen werd op het treurige lot van de communistische planeconomieën. Bovendien stelde men dat het Keynesiaanse denken dat in de jaren dertig was ontstaan, geen antwoord leverde op de economische problemen van de jaren zeventig. Deze boodschap die vooral uit de Angelsaksische wereld kwam (Milton Friedman was de meest vooraanstaande woordvoerder), vond ook in Nederland weerklank onder economen, ondernemers en hoge ambtenaren, en sleutelfiguren in overheid en bedrijfsleven speelden een belangrijke rol in het verspreiden van deze ideeën.

Dit neoliberalisme had de wind in de rug door de economische kracht van de globalisering, die de machtsverhouding tussen ‘arbeid’ en ‘kapitaal’ dramatisch beïnvloedde. Kapitaal was in toenemende mate mobiel, en zocht de plekken in de wereld op waar belastingen minimaal waren. Terwijl de arbeiders aan hun land gebonden waren, en dus een veel minder sterke onderhandelingspositie hadden. De komst van het internet bracht deze globalisering verder in een stroomversnelling. Dit alles verzwakte ook de staat, zoals we nog zullen zien. De val van de Berlijnse muur in 1989 werd alom gezien als de ultieme overwinning van het kapitalisme en zijn ‘profeet’, het neoliberalisme.³

Dit boek probeert na te gaan hoe we van ‘1965’, het begin van de revolutie van de jaren zestig, in ‘2020’ zijn gekomen. Van grote idealen voor de toekomst naar een heden met grote crises op bijna alle terreinen van het maatschappelijk leven. Daarbij kijken we met de blik van de economisch-historicus, en gaan we vooral in op trends in economie en samenleving (religie en cultuur komen veel minder aan de orde). Het verhaal valt bovendien in een aantal delen uiteen. Na een korte proloog over de jaren zestig en zeventig (hoofdstuk 1), volgt een kort overzicht van de grote lijn van de economische ontwikkeling in deze jaren, opgehangen aan trends in brede welvaart tussen 1980 en 2020 (hoofdstuk 2). Hoe hebben volgens de CBS-statistieken economie en samenleving zich ontwikkeld? Is de welvaart sterk toegenomen, en wie heeft daarvan geprofiteerd? Daarna wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader dat is ontleend aan de Nieuw Institutionele Economie (NIE) uiteengezet. Dan volgt wat de hoofdschotel van het menu is, de analyse van trends in staat (hoofdstukken 4 en 5) en markt (hoofdstukken 6 en 7) die helpen verklaren waarom en hoe de huidige crisis is ontstaan. Twee case-studies, van de duurzaamheidstransitie en de Europese samenwerking (vooral de EMU), completeren in hoofdstukken 8 en 9 het beeld. In deze zes hoofdstukken (4 tot en met 9) wordt ook gezocht naar de oorzaken van waargenomen trends. Daarbij is er aandacht voor de rol van ideeën – vooral van het neoliberalisme dat na 1980 steeds invloedrijker werd, en van de idealen van de babyboomers die daar vaak haaks op stonden. Hoe we in deze hoofdstukken te werk gaan, wordt vooral in het theoretisch hoofdstuk 3 verder uitgelegd. In de conclusie worden de draden in het verhaal weer met elkaar verknoopt om de complexiteit van de veranderingen te tonen, en wordt een bruggetje gelegd naar beleid en toekomst.

³ Een heel gedegen versie van dit verhaal is Bert de Vries, *Ontspoord Kapitalisme*. Prometheus 2020.

Een belangrijke beperking is dat het vrijwel alleen over Nederland gaat. De uitzondering is hoofdstuk 9 waarin de EU centraal staat (maar ook daar is het perspectief heel Nederlands). Het is daarmee een gevalsstudie van de ontwikkeling van een welvarend, West-Europees land, dat in zijn ontwikkeling veel overeenkomsten vertoont met andere landen in de regio. Het is enerzijds een verhaal over een generatie die briljant begon en nu roemloos onder dreigt te gaan aan de talrijke problemen die tijdens de jaren dat deze generatie de lakens uitdeelde zijn ontstaan. Het is een poging om te duiden wat er verkeerd gegaan is – en wat goed – vanuit het blijmoedige perspectief van de revolutie van de jaren zestig en zeventig. Maar om daar de vinger achter te krijgen, moet er diep gegraven worden en hebben we de theoretische verdieping van hoofdstuk 3 nodig. Daarbij wordt het centrale concept dat in de hoofdstukken 4 tot en met 9 centraal staat, het maatschappelijk kapitaal, uitgewerkt. Het is een aan de denkbeelden van Nobelprijswinnaars Douglass North en Daron Acemoglu ontleende poging greep te krijgen op de dieperliggende oorzaken van ontwikkeling en onderontwikkeling. Dit maakt het, denk ik, mogelijk om de vraag te beantwoorden of Nederland er in 2020 beter of slechter voorstaat dan in 1980.

De oplossing van het economisch probleem

De jaren zestig vormden een breuk in de sociaal-culturele ontwikkeling van Nederland en de andere rijke industrielanden. Het blijft een beetje een mysterie waarom de veranderingen in waarden en normen en gedragspatronen in zo'n korte tijd – minder dan tien jaar in feite – plaatsvonden. Een aantal zaken vallen op. Ten eerste ontstaat de revolutie van de jaren zestig vroeg en snel, op het moment dat de babyboomers nog in hun tienerjaren zijn (of nog jonger). De oudste babyboomer is van 1946, en was dus krap 17 toen de Dylan werkte aan zijn protestsong en 21 tijdens de Summer of Love (van 1967) in California. In Nederland wordt gewoonlijk de oprichting van Provo in 1965 als startpunt gezien.⁴ Door het anarchistisch karakter was het een eerste teken van de veranderende tijden, en het droeg sterk bij aan de originaliteit van deze beweging dat het al na twee jaar weer opgeheven werd. Oprichter en ideoloog Roel van Duijn was van 1943. De eerste studentenprotesten (tegen onder meer de oorlog in Vietnam) dateren van 1966, maar waren tot 1969 nog kleinschalig. De belangrijkste ideoloog van de Nederlandse studentenbeweging was Ton Regtien, geboren in 1938. De Nederlandse sociaaldemocratie (PvdA) werd in 1966 gedwongen de koers naar links te verleggen door de vorming van Nieuw Links, een groep linkse intellectuelen die geboren waren in de jaren dertig (met een uitzondering, Rob de Rooi, van 1922). Niet veel later, in 1969, werd Dolle Mina opgericht, het startsein van de Tweede Feministische Golf. Steeds zijn de echte voortrekkers afkomstig uit de stille generatie van voor de oorlog, maar deze vernieuwers konden wel rekenen op massale steun vanuit de rangen van de babyboomers.

In een vloek en een zucht, tussen 1965 en 1973, veranderde het culturele klimaat en de politieke agenda dramatisch en ontstond een veelheid aan linkse, anti-autoritaire bewegingen die de gevestigde orde radicaal probeerden te veranderen. Tegelijkertijd begon de ontkerkelijking en de daaraan gekoppelde sloop van de verzuilde instituties; deze zouden de ontzuiling wel overleven, maar zonder de geest van beleefde religie en ideologie zouden het veelal op den duur ontzielde relieken worden. Terwijl Nederland in de jaren vijftig een zeer christelijke land was, waarin een groot deel van de bevolking regelmatig naar de kerk ging, werden we in een plotseling pioniers van de secularisatie. Dit 'libertaire' pionierswerk uitte zich bijvoorbeeld op termijn in gelijkberechtiging van homoseksualiteit (het eerste homohuwelijk werd op 1 april 2001 in Amsterdam gesloten, een wereldprimeur).

⁴ Iets eerder, begin 1964, was er al het 'schandaal' over 'Zo is het toevallig ook nog's een keer', waarmee James Kennedy het verhaal over de jeugdopstand begint; vgl. James Kennedy, Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig. Amsterdam, Boom, 1995p. . 117.

Wat verklaart nu die plotse omslag tussen 1965 en 1973? Belangrijk is dat deze zich niet alleen in Nederland voordeed, maar (in iets andere vormen) over de hele westerse wereld spoelde. Verzet tegen de status quo, tegen de vorige generatie, tegen de overheid en de regentenmentaliteit van politici, tegen het kapitalistische bedrijfsleven, het zat er allemaal in. De voorgaande 'stille generatie' waren gericht geweest op wederopbouw na de oorlog, op hard werken en de broekriem aanhalen, op carrière maken, op sparen en investeren voor de 'oude dag' – althans zo was het zelfbeeld in die tijd. Zij waren daarbij zeer succesvol geweest, en hadden hun hele programma werkelijkheid zien worden – een uniek feit, dat niet veel aandacht gekregen heeft. Maar dit succes – de plotse tsunami van welvaart die in de jaren 1960 ons overspoelde – betekende dat de boomers zich geen zorgen hoefden te maken over de materiële kant van het bestaan. Dat leek nu, gezien de plots gestegen welvaart en de krappe arbeidsmarkt, geen probleem meer te vormen. Bovendien had de overheid dankzij de Keynesiaanse 'demand management' nu controle over het economisch proces – althans dat dacht men – waardoor de instabiliteit die zo kenmerkend was voor het Interbellum tot het verleden behoorde. Het economisch probleem was opgelost, zo leek het (iets dat Keynes in een utopisch geschrift 'Economic Possibilities for our Grandchildren' uit 1930 had zien aankomen).⁵ De euforie over de economische groei werd nog eens aangewakkerd door de vondst van aardgas in Slochteren, waardoor enorme hoeveelheden vrijwel gratis energie beschikbaar kwamen. Dit zou op den duur de zware arbeid van kompels in de Limburgse mijnen vervangen (en er zoub alternatieve werkgelegenheid in Limburg geschapen worden). Terwijl de generatie die geboren was in het Interbellum geploterd had om de eindjes aan elkaar te knopen, lachte de consumptiemaatschappij in de vorm van auto, tv, wasmachine en stofzuiger de boomers toe.

Deze boomers, overvallen door de plotse materiële overvloed, waanden zich eventjes in de 'communistische maatschappij' waarin volgens Marx schaarste opgeheven was door de ontwikkeling van de productiekrachten – technologie om massa-productie mogelijk te maken in de eerste plaats. Marx gaf in De Duitse ideologie een indruk van de volledige vrijheid (of 'agency') die hij voor zich zag: 'In een communistische samenleving... kan ik vandaag het ene doen en morgen het andere; ik kan 's morgens gaan jagen, 's middags gaan vissen, 's avonds voor het vee zorgen en kritiek leveren na het avondeten, net waar ik zin in heb, zonder ooit een jager, visser, veehouder of criticus te worden.' Zo voelde de jonge boomer zich, niet langer hoefde het juk van de economische noodzaak gedragen te worden. Al zal het calvinistisch deel van deze generatie er ook een gevoel van onbehagen bij gemengd hebben, want wat hadden zij gedaan voor zoveel overvloed? Hadden zij zoveel welvaart wel verdiend, en moest men eigenlijk wel zoveel waarde hechten aan de almaar groeiende massaconsumptie?

Nu het economisch probleem was opgelost, kon dus de vraag gesteld worden hoe de samenleving ingericht moest worden. Vroegere samenlevingen waren vooral gericht geweest op het voorzien in de basisbehoeften van het gros van de bevolking en de luxe consumptie van de elite. Daarmee was veelal ook ongelijkheid generationaliseerd: dit was nodig om de kapitalist de prikkels te geven om te investeren en werkgelegenheid en groei te realiseren. Maar dat argument viel weg nu de overvloed binnen handbereik was. De eerste die dit argument in zijn volle breedte ontwikkelde was de befaamde Amerikaanse econoom Galbraith met zijn uit 1958 daterende boek over – kenmerkend – de 'Affluent Society'.⁶ Zijn redenering was dat het productieprobleem opgelost was, dat de armoede daardoor ook tot het verleden zou gaan behoren, maar dat het echte probleem (in de VS in de jaren 1950 en 1960) lag in de verdeling tussen de private sector en de collectieve sector. De 'affluent society' kenmerkte zich door de rijkdom van de burgers – die al aan de limiet zaten van wat er zinvol

⁵ JM, Keynes. "Economic Possibilities for our Grandchildren" *Essays in Persuasion* (1963): 358-373.

⁶ John Kenneth Galbraith, *Affluent Society*

privaat geconsumeerd kon worden – tegenover de armoede van de overheid, die niet in staat was goed onderwijs voor iedereen te verzorgen en te weinig investeerde in infrastructuur. Hij pleitte voor een herverdeling van het inkomen ten faveure van de staat om de kwaliteit van het bestaan te vergroten, een pleidooi dat vooral linkse kringen aansprak. De toonaangevende politicus Den Uyl was als directeur van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA, sterk beïnvloed door deze ideeën, die ten grondslag lagen aan het grotendeels door hem geschreven programma ‘Om de kwaliteit van het bestaan’ uit 1963.⁷

Galbraith was de meest gematigde verwoording van het idee dat er een nieuw tijdperk aangebroken was waarin het economisch probleem in strikte zin (hoe krijg ik genoeg eten op tafel?) tot het verleden behoorde. Er was, in de ogen van de ‘revolutionairen’ van de late jaren zestig, ruimte om de ‘verbeelding aan de macht’ te helpen, om ruimhartig te experimenteren met nieuwe normen, waarden en gedragspatronen – niet in de laatste plaats op het gebied van de seksualiteit, want het patriarchaat was geworteld in de schaarste-economie die nu tot het verleden behoorde. Evenzo werd religie gezien als een relict van een oude, voorbijgelevenswijze waarin hiërarchieën – in dit geval kerkelijke machtsstructuren – de mens geknecht hadden. Nu dat alles opgeruimd kon worden, en ongelijkheid tot het verleden kon gaan behoren, was de vraag wat er nu moest gebeuren. Sommigen gingen een individueel pad op. En zochten naar de onmiddellijke bevrediging die in drugs gevonden kon worden, of zochten hun heil bij Indiase goeroes. Anderen pleitten voor fundamentele maatschappelijke veranderingen die nu mogelijk waren: radicale herverdeling, democratisering, emancipatie, in een nieuwe, meer rechtvaardige wereldorde. De diepste oorzaak van de omslag in gedrag, normen en waarden die na 1965 plots om zich heen greep was dat de mens bevrijd was (of leek te zijn) van economische noodzaak en dacht nu eindelijk zijn of haar lot geheel in eigen hand te kunnen nemen en de maatschappij in deze geest opnieuw te kunnen inrichten.

Het is een beetje ironisch dat de ‘utopische illusie’ van de jaren tussen pakweg 1965 en 1973 het gevolg was van het harde werken van de vorige generatie; naarmate die succesvoller was geweest, was de botsing met de boomers heftiger. De generatiekloof die zo ontstond was dramatisch. Terwijl de boomers het paradijs van de volledige vrije keuze betraden, kon de stille generatiegeen afstand nemen van hun missie waarvan de trefwoorden waren wederopbouw, economische groei, discipline en concurrentiekracht. Ze geloofden niet dat het economisch paradijs aangebroken was. De alsmaar toenemende inflatie, de achteruitgang in arbeidsintensieve bedrijfstakken als textiel, leerbewerking en scheepvaart door de steeds scherpere internationale concurrentie, de problemen met het internationale monetair systeem dat steeds instabieler werd, waren allemaal tekenen aan de wand. Maar vanuit het perspectief van de boomer betekende dat alles niets – waren dat details die de werkelijke sociaal-culturele en politieke veranderingen niet in de weg zouden moeten staan. Radicale herverdeling van inkomen, kennis en macht (het programma van het Kabinet Den Uyl) stond voor hen bovenaan de agenda.

Radicale politiek

De generatiekloof die zo ontstond, uitte zich in scherpe conflicten tussen ‘oud’ en ‘jong’ op alle terreinen van het maatschappelijk leven. Zoon stond op tegen vader, leerling tegen leraar (of jonge leraar tegen oude garde), student tegen professor en ga zo maar door. In de politiek uitte zich dit onder meer door de opkomst van nieuwe partijen zoals D66 (vertegenwoordiger van de vernieuwing), PPR (radicale afsplitsing van de christendemocratie) en DS70 (een poging tot hergroepering van de ‘gevestigde orde’). Maar minstens zo belangrijk was de radicalisering binnen de

⁷ Dik Verkuil, De Gedrevene. Joop den Uyl 1919-1987. Nieuw Amsterdam, 2019.

verreweg grootste linkse partij, de PvdA. In 1966 liet 'Nieuw Links' met een manifest 'Tien over Rood' van zich horen, een vernieuwingsbeweging van vooral intellectuelen die in korte tijd een grote invloed kreeg op agenda en strategie. Den Uyl, de partijleider, verzette zich in eerste instantie tegen deze 'partij in de partij' (zoals de kritiek was) maar toen duidelijk werd dat dit verzet ten koste zou kunnen gaan van zijn eigen positie, haalde hij bakzeil. Vervolgens slaagde hij erin om de radicale oppositie te accommoderen door veel van de ideeën en nog meer van de betrokken intellectuelen op te nemen in resp. programma en bestuur. In enkele jaren werd de strategie van de PvdA, die in de beste traditie van de Nederlandse politiek gericht was geweest op compromis en consensus, omgebouwd tot een veel meer radicale inzet, waarin polarisatie en het vormen van gecontroleerde meerderheden centraal stonden. Polarisation was erop gericht de ware identiteit van de tegenstander te onthullen, en bij die tegenstander werd dan vooral gedacht aan de drie christendemocratische partijen (KVP, AR en CHU). Ze namen een centrumpositie in in het politieke spectrum, waren het product van een verzuilde wereld (die aan het verdwijnen was, maar langzamer dan de PvdA wenselijk achtte) en hadden goede banden met zowel werkgevers- als werknemersorganisaties (want het was religie dat hen samenbracht). Deze partijen hadden daardoor linkse vleugels, die meegingen met de radicalisering van de tijdgeest, waarmee mogelijk meerderheden in het parlement te vormen waren. En de polarisatiestrategie moest duidelijk maken wie zich bij de hervormers van de PvdA aansloot, en wie niet. Politieke duidelijkheid, scherpe keuzes, daar stond men voor. En op de achtergrond speelde mee dat men meende het historisch gelijk aan zijn/haar zijde te hebben, dat de geschiedenis leerde dat uiteindelijk de linkse hervormingen doorgevoerd zouden worden. De beweging naar links in de politiek en de maatschappij in het algemeen leek een zondvloed die iedereen meesleurde; de drie christendemocratische partijen werkten bijvoorbeeld in deze jaren haast met nog meer enthousiasme dan de PvdA mee aan het uitbouwen van de welvaartstaat. Dit 'historisch gelijk' dat zich (voorlopig) natuurlijk aan de zijde van de progressieven bevond, hielp daarbij niet mee om de altijd sluipende verleiding van de 'arrogantie van de macht' volledig te onderdrukken.

Pas in 1973 was de tijd rijp voor het kabinet dat uit deze strategie voortkwam, het kabinet Den Uyl. Informatuur Burger slaagde erin om de meerderheidsstrategie in daden om te zetten: de kern van het kabinet werd gevormd door ministers van de PvdA, D66 en PPR, die zich hadden verenigd onder de vlag van het programma 'Keerpunt 1972' en gezamenlijk de verkiezingen ingegaan waren. Maar vrijwel letterlijk in de marge van deze rode kern, waren een zestal ministers van christendemocratische huize bereid gevonden om de witte rand van het kabinet te vormen, waarbij ze tevens Keerpunt 1972 moesten accepteren. De spreiding van inkomen, kennis en macht werd als centrale doelstelling geformuleerd, en grote hervormingen (Vermogensaanwasdeling, grondpolitiek, de middenschool) werden voorgenomen. Het was of 'eindelijk' de generatie van de babyboomers aan de macht gekomen was – een prestatie die op het conto van Nieuw Links geschreven kon worden (al waren de Nieuwlinkers in feite – net als hun tegenstanders overigens – allen geboren voor 1940). Het kabinet Den Uyl had een flink aantal zeer jonge ministers (Pronk was 33, Lubbers 34, Van Kemenade 36, Duisenberg 37), maar ook die waren geboren in het Interbellum.

Om een lang verhaal kort te maken: het kabinet Den Uyl leverde een belangrijke bijdrage aan inkomensnivellering door uitkeringen (waaronder de AOW) en minimumlonen sterk te verhogen, maar faalde op het punt van de voorgenomen grote hervormingen. Nog groter was de teleurstelling toen bovendien het kabinet Den Uyl II er niet kwam, ondanks een voor de PvdA zeer gunstig resultaat van de verkiezingen van 1977. Er is eindeloos veel over geschreven en nog veel meer over gepraat, waarbij aan de verslechterende persoonlijke relaties tussen de hoofdrolspelers, en dan in het bijzonder tussen Den Uyl en de aanvoerder van de witte marge, Van Agt, een belangrijke rol wordt toegedicht. Den Uyl was ideologisch de grote leider, maar als tacticus die een team bij elkaar

moest houden niet ideaal. Zijn radar stond voortdurend op 'zenden', hij luisterde niet naar anderen (hij beweerde altijd al te weten wat de ander zou inbrengen), domineerde tot vervelens toe het debat, en rekende op zijn eigen uithoudingsvermogen (dat uitzonderlijk groot was) om elk debat in zijn voordeel te beslissen. De verslechterende verstandhouding tussen de ministers van verschillende pluimage hield ook verband met de ongelijkheid van de ministers in de rode kern en de witte schil. En daaronder lag weer de meerderheidsstrategie en de polarisatiestrategie van (nieuw) links. Deze houding veranderde ook niet na de val van Den Uyl I in 1977, want de verkiezingen in dat jaar leverden zoveel winst op voor de PvdA dat men dacht dat Den Uyl II onvermijdelijk was. Maar keer op keer liepen de onderhandelingen vast op de vaak onrealistische eisen van links en de onvoorspelbaarheid van Van Agt – al kan daarin een bewust element van verwarring zaaien bij de andere partij gezeten hebben. Tot Van Agt en Wiegels na het mislukken van de zoveelste poging om Den Uyl II te formeren de mogelijkheid van een kabinet zonder de PvdA gingen onderzoeken. In zekere zin was de botsing tussen Den Uyl en Van Agt een replay van de generatiekloof die in de jaren zestig was ontstaan, zij het dat de rollen omgedraaid waren en Van Agt als winnaar uit de strijd naar voren kwam.

Het is ironisch dat het kabinet dat gelijkheid van inkomen, kennis en macht preekte tenonder ging door de problemen die veroorzaakt werden door de politieke ongelijkheid binnen de coalitie; klaarblijkelijk hadden Den Uyl en consorten geen oog voor de kwalijke gevolgen van ongelijkheid binnen het kabinet. De mislukte formatie van 1977 betekende het eindpunt van de pogingen van de boomers om een andere samenleving in te richten. De oliecrisis van 1973 en het Rapport van de Club van Rome van 1972 hadden de fundamenteën van het de utopische droom al danig ondermijnd. Het economisch probleem van de schaarste keerde in verhevigde mate terug: als een tekort aan grondstoffen in het Rapport uit 1972, geactualiseerd tot een tekort aan aardolie tijdens de oliecrisis. In hetzelfde jaar kwam er een eind aan de 'gouden jaren' van economische groei van na 1945. Inflatie en loonsverhogingen tuimelden over elkaar heen – door de invoering van automatische prijscompensatie, door inflatiegolven op de wereldmarkt die samenhangen met het uiteenvallen van het Bretton Woods systeem,⁸ door het oplopen van sociale premies en belastingen, door de scherpe verhoging van de prijs van ruwe olie, en ga zo maar even door. De radicalen en utopisten van de jaren zestig hadden daar geen antwoord op – hun ideologieën waren juist gegrondvest in de gedachte dat het probleem van de schaarste tot het verleden behoorde. Het geloof in een andere, betere samenleving, in de verbeelding aan de macht, in de maakbaarheid der dingen, liep leeg als een lekke band in een emmer met water. In feite moest het kabinet Den Uyl al in 1975 de bakens verzetten toen op basis een nieuw CPB-model de vrijwel onafwendbare conclusie getrokken werd dat de anti-cyclische politiek die ingezet was om de recessie het hoofd te bieden, de problemen alleen maar verergerde. Na 1977 volgde nog een aantal jaren waarin Nederland doelloos rondliep, tastend in de duisternis naar oplossingen van de nieuwe problemen, tot eind 1982 het kabinet Lubbers een duidelijke koers inzette die (achteraf gezien) hout sneed.

Afscheid van Keynes

Den Uyl, die uitgegroeid was tot het symbool van de politieke veranderingsdrift van de jaren zeventig, bleef trouw aan zijn door Keynes en Galbraith gekleurde wereld, wat een eventuele

⁸ Het systeem van Bretton Woods was na 1945 ingevoerd om stabiliteit in de internationale koersen van de munten te garanderen, waarbij de Verenigde Staten de sleutelvaluta werd, en de andere munten min of meer vast aan de dollar gekoppeld werden; het functioneerde redelijk tot 1971, waarna nog een laatste poging gedaan werd om het te redden, wat in 1973 definitief mislukte. Het was vernoemd naar het plaatsje Bretton Woods in New Hampshire, waar de conferentie die de basis legde voor dit systeem in 1944 werd gehouden.

herorientatie van de PvdA er niet makkelijker op maakte. Zijn belangrijkste bijdrage aan het bij voorbaat gedoemde Van Agt/Den Uyl kabinet van 1982 bestond uit het formuleren van veelomvattende werkgelegenheidsplannen die hoogstens tijdelijk respijt boden. Achteraf gezien was Keynes theorie van 'demand management' om de economie te stabiliseren tamelijk oppervlakkig, zeker in de vorm van de 'Keynesiaanse consensus' die in de jaren vijftig ontstond.⁹ Dat de voorspoed tussen 1950 en 1973 hieraan moet worden toegeschreven is grotendeels een mythe – al zal het idee dat de overheid nu de economie kon stabiliseren wel als zodanig stabiliserend gewerkt hebben. In de praktijk van de jaren vijftig en zestig was de invloed van het anti-cyclisch beleid zeer beperkt. De overheid liep altijd achter de conjunctuur aan, want het kostte tijd om te ontdekken dat de economie zich in een recessie bevond, politieke besluitvorming af te ronden omtrent de te nemen maatregelen, en vervolgens feitelijk de koopkracht te vergroten. De meeste conjunctuurmaatregelen kwamen daardoor te laat en werkten eerder pro-cyclisch. Het was, ironisch misschien, vooral de aanbodzijde van de economie die na 1945 versterkt was, door lonen kunstmatig laag te houden, industrialisatie aan te moedigen en vergelijkbare maatregelen.

Boomers zelf waren niet of nauwelijks aan de macht geweest terwijl dit alles speelde, maar hadden wel een grote ideologische invloed (hoewel de ideologische toppers al in het Interbellum geboren waren) en zouden tot de dag van vandaag door hun aantal (er was niet voor niets sprake van een naoorlogse geboortegolf) grote invloed blijven uitoefenen op politiek. Het paradijselijk moment van de overvloed duurde ook maar kort. Het idee van Galbraith (en Keynes) dat de privé consumptie zijn grenzen bereikte, werd al snel ingehaald door de ontwikkeling van de consumptiemaatschappij met zijn vele (nieuwe en oude) verleiders. De Volkswagen moest ingeruild worden voor de golf, en aangevuld met de vaatwasser, de kleuren tv, de centrale verwarming, het eigen huis, de luxe vakantie in het buitenland. Reclame op radio en tv deed veel om de behoeften verder aan te wakkeren. De kritiek daarop ontwaakte ook – Vance Packard's boek over de Hidden Persuaders ontmaskerde deze verborgen verleiders voor het eerst.¹⁰ Even had men collectief over de muur van de schaarste-economie naar de overvloed mogen kijken, had men de utopische illusie gekoesterd, waarbij enorm veel energie en creativiteit vrij was gekomen. Het symbool hiervan was ongetwijfeld de Beatles, die zich van een bandje dat simpele liedjes voorbracht (I love you yeah, yeah, yeah) ontwikkelde tot de schepper van een bijna symfonisch, psychedelisch meesterwerk als Sgt. Pepper's Lonely Hearts Club Band. Maar de verbeelding kwam niet aan de macht (men had ook geen idee hoe dat moest gebeuren), en de vorm die de radicalisering van de politiek aannam liep al snel dood in de jaren zeventig.

Positieve erfenis

Gelukkig is het verhaal complexer en genuanceerder dan tot nu toe geschetst. Veranderingen in mentaliteiten, normen en waarden, zijn tamelijk moeiteloos geweest en werden breed gedragen - al moest er wel door de vrouwenbeweging gestreden worden voor het baas in eigen buik. Het succesverhaal van de tweede feministische golf, die leidde tot een structurele verbetering van de positie van de vrouw, was geworteld in de ideeën en het 'revolutionaire' enthousiasme van de jaren zestig. Een vergelijkbare link kan gemaakt worden met de emancipatie van homoseksualiteit. Omgangsvormen tussen en binnen sociale lagen zijn eveneens versoepeld en gedemocratiseerd – de

⁹ Het idee was dat de overheid fluctuaties in de private sector, en dan vooral in de investeringen, moest compenseren, dus extra vraag uitoefenen als de private investeringen terugliepen en omgekeerd, teneinde te voorkomen dat er grote vraaguitval optrad die, zoals in de jaren dertig, tot economische krimp en grote werkloosheid zou leiden. Dit werd ontleend aan Keynes, General Theory.

¹⁰ Vance Packard, Hidden Persuaders, 1957.

minister is geen excellentie meer, en U heeft grotendeels plaatsgemaakt voor Jij (al zal niet een ieder dat steeds toejuichen). De Nederlander werd autonomer, minder gezagsgetrouw (de Amsterdamse fietser wacht niet meer voor het rode stoplicht, waarbij weer de vraag rijst of dit winst of verlies is), terwijl het ideaal om een goede burger te zijn niet verdwenen is. Kerken en verzuilde instellingen verloren gezag en vooral veel leden, wat vanuit de idealen van de boomers vermoedelijk winst wass, maar wat ook een groot verlies aan sociaal kapitaal heeft veroorzaakt en daarmee ook een keerzijde kent. Een groot deel van het programma van de boomers, vooral waar men niet afhankelijk was van het ingrijpen van de overheid, van nieuwe wettelijke maatregelen, heeft zich aldus autonoom en met succes ontwikkeld. Er is daardoor veel meer vrijheid ontstaan, waardoor vrouwen hun eigen leven kunnen inrichten (we zullen dit in hoofdstuk 3 tegenkomen als de toename van 'agency' van vrouwen, van hun vermogen om zelfstandig het leven vorm te geven. De seksuele revolutie is daarvan misschien wel het beste voorbeeld.

Voor natuur en milieu betekenden de jaren zestig en vooral de vroege jaren zeventig een grote doorbraak. In de jaren vijftig en zestig waren landschappelijke en natuurlijke waarden opgeofferd aan economische efficiency (door ontginningen, ruilverkavelingen en het in cultuur brengen van waardevolle natuurgebieden). De grote omslag volgde in jaren zestig en zeventig.¹¹ De curve van het aantal leden van organisaties op het terrein van natuur en milieu (zoals Natuurmonumenten, Vogelbescherming, WNF) vertoonden een plotse groei en nieuwe organisaties ontstonden in ras tempo. Twee beslissingen, om de Waddenzee niet in te polderen (begin jaren zeventig werden daar nog plannen voor gemaakt) en de Oosterschelde niet af te sluiten van de zee maar via een compromis (1976) deels open te laten, markeren deze omslag. Maar even belangrijk was het verbod op DDT en vergelijkbare bestrijdingsmiddelen uit 1972. Deze nieuwe agenda kreeg een belangrijke impuls van Rapport van de Club van Rome uit 1972 en de oliecrisis van het jaar erna. Vanaf de jaren zeventig viel Nederland ook internationaal op door de hele hoge 'organisatiegraad' van de natuur en het milieu; nergens elders was zo'n groot deel van de bevolking lid van een organisatie gericht op bescherming van de omgeving.¹² Hierdoor ontstond een sterke basis voor het ontwikkelen van een krachtig 'groen' beleid. In hoofdstuk 8 zullen we zien wat daar in de jaren na 1980 van terecht zou komen.

Maar onderhuids deden zich veranderingen voor die op lange termijn grote gevolgen zouden hebben. Voor 1960 was het politieke spectrum tamelijk overzichtelijk: arme mensen stemden links, op partijen (CPN, PvdA) die inkomensherverdeling ten bate van de zwakkeren in de samenleving voorstonden, en rijke mensen stemden op rechtse partijen (de VVD in het bijzonder) die meer het belang van lage belastingen ten behoeve van de economische groei benadrukten. Dit internationaal gebruikelijke schema werd al wat gecompliceerd door het grote gewicht van christen-democratische partijen in de Nederlandse politiek, want deze vertegenwoordigden zowel arbeid als kapitaal en zochten daardoor het midden op. Door de secularisatie kwam de rol van de christen-democratie onder druk te staan, maar het hele politieke spectrum begon vanaf de jaren zestig te schuiven. De belangrijkste verandering, door de bekende econoom Thomas Piketty geanalyseerd, is dat het programma van Links zich verbreedde, steeds groener werd en steeds cultureler, wat veroorzaakt werd door het groeiende belang van hoog opgeleiden in achterban en leiding. In Nederland lag de breuk in 1967, bij de revolte van Nieuw Links in de PvdA, maar dit moet natuurlijk tegen de achtergrond van het utopische uitstapje van de jaren zestig gezien worden. Een van de meest spraakmakende vertegenwoordigers van Nieuw Links, Hans van den Doel, bekritiseerde het 'biefstuksocialisme' van de traditionele PvdA (leiding en achterban). Van biefstuk werd de arbeider

¹¹ Vgl. Jan Luiten van Zanden De ontdekking van de natuur

¹² Ibidem,

niet gelukkig, zo was het idee, goed onderwijs was veel belangrijker voor zijn emancipatie. Het vaak radicale optreden van Nieuw Links veranderde – ook lokaal – de sfeer van de partij, die voorheen gedomineerd werd door vertegenwoordigers van de vakbeweging. De doctorandussen en hoogleraren die de nieuwe toon aangaven hadden geen contact met de traditionele achterban. En deze achterban werd ook kleiner. De de-industrialisatie die rond 1965 inzette, waarbij traditionele bedrijfstakken zoals de textiel, de metaal, de scheepsbouw vooral door internationale concurrentie begonnen te krimpen en daarbij massaal arbeiders ontslaan, maakte het ook rationeel om zich in toenemende mate te oriënteren op de snel groeiende ‘middenklasse’ van goed opgeleide werknemers in overheid, zorg, onderwijs en aanpalende sectoren. Waar in het verleden de lage inkomens groepen op links stemden, werd dit in toenemende mate het ‘privilege’ van de hoog opgeleiden, die wel inkomenshervreiding bleven voorstaan, maar niet zozeer omdat ze daar zelf van profiteerden, maar omdat het onderdeel uitmaakte van het progressieve programma. De echte rijken, die hun hoge inkomens niet zozeer dankten aan goede opleiding maar aan erfenissen of ondernemerschap, bleven rechts stemmen. Piketty construeert hiermee dus een soort ‘verraad van links’, want de PvdA doctorandussen (die een internationaal verschijnsel waren) laten in zijn ogen in toenemende mate na de belangen van de arbeiders, van de lage inkomens in het algemeen te behartigen.¹³ Omdat ze niet meer in contact staan met deze sociale groepen, en omdat ze een andere, eigen, culturele en groene agenda ontwikkelen. De groep met lage inkomens en laag opleidingsniveau verliezen daardoor hun vertrouwen in links, en keren zich tot (populistisch) rechts op zoek naar behartiging van hun belangen. Zo loopt er een lijn van de revolutie van de jaren zestig, maar de opkomst van populisme op dit moment. Piketty laat ook overtuigend zien dat het de generatie van de jaren zestig was die deze transformatie van links belichaamd. Daar ligt internationaal en ook heel duidelijk in Nederland, de discontinuïteit.¹⁴ Deze visie is echter niet onomstreden. Als er zo’n gat in de markt zou zijn ontstaan, dan zou je verwachten dat nieuwe partijen ontstaan die dat gat vullen. En dat gebeurde ook – de SP is het beste voorbeeld. Maar die partij breekt niet definitief door, zoals rechtse, populistische partijen en politici dat wel doen en gedaan hebben.

De harde realiteit

Maar de generatie boomers was door het uiteenspatten van de utopische droom niet voorbereid op de harde realiteit van 1982. De implosie van het Keynesianisme dat geen antwoord had op de economische problemen van de jaren zeventig liet hen met lege handen achter. Keynes was in zijn theoretisch denken eigenlijk vooral geïnteresseerd in de korte termijn, want op de lange termijn, stelde hij, ‘we are all dead’. Gezien de acute problemen van de economie tijdens het Interbellum is het begrijpelijk dat zijn eerste prioriteit was het weer in balans brengen van de economie en het tegengaan van de korte termijn instabiliteit. Daar leverde zijn werk een belangrijke bijdrage aan, maar hij had geen visie op de determinanten van lange-termijn groei (of stagnatie). En zijn volgelingen konden aan zijn werk geen oplossing voor het probleem van de jaren zeventig, de combinatie van stagnatie en inflatie, ontnemen. Dit werd nog eens duidelijk tijdens het kabinet Van Agt-Den Uyl (1981-1982), en internationaal, nog dramatischer, door het mislukken van het radicale experiment Mitterand in Frankrijk in 1981-83. Het neoliberalisme had wel zo’n visie, en de onderliggende economische theorie was gebaseerd op fundamentele inzichten in de werking van de markteconomie ontwikkeld door de Oostenrijkse econoom Hayek en de Amerikaan Friedman. Het

¹³ Piketty, Thomas. *Capital and ideology*. Harvard University Press, 2020.

¹⁴ Piketty, Thomas. "Brahmin left vs merchant right: Rising inequality & the changing structure of political conflict." (2018).

verlies van de Keynesiaanse synthese als vanzelfsprekend uitgangspunt van economische politiek ondermijnde de positie van links. De vlucht naar voren – de omhelzing van het Marxisme door linkse studenten en intellectuelen – was geen alternatief. Marx' wetenschappelijke inzichten waren deels door de ontwikkeling van het kapitalisme achterhaald (met name de *Verelendung* leek door de feiten weerlegd, iets waar Marx zelf ook al mee worstelde) en het reëel bestaande socialisme was niet bepaald een aantrekkelijk alternatief.¹⁵ De zoektocht naar een antwoord op het neoliberale denken (en doen) is nog steeds gaande; dit boek maakt er ook deel aan uit.

Nu in deze proloog het toneel is neergezet, richt het verhaal zich op de vraag hoe Nederland zich in de periode 1980 tot 2020 heeft ontwikkeld. In de gouden jaren 1950-1973 was Nederland een van de sterkste economieën van de wereld geworden, daarbij overigens voortbouwend op de grondslagen van economie en samenleving die teruggingen tot de 'Gouden Eeuw' en zelfs wortelden in de Middeleeuwen. De Tweede Wereldoorlog onderbrak een rond 1880 ingezette sterk positieve trend, maar die werd na 1945 weer snel opgepakt dankzij een voorspoedig verlopen Wederopbouw. Het verhaal van de gouden jaren vijftig en zestig die afgebroken werd door de oliecrisis van 1973 is al vele malen verteld. Ons startpunt is de ommekeer die rond 1980 volgde (in Nederland in 1982 om precies te zijn, met het aantreden van het kabinet Lubbers), waarbij een heel andere koers ingezet werd. Internationaal waren de Britse premier Thatcher (aangetreden in 1979) en de Amerikaanse President Reagan (1980) daar de vaandeldragers van. En het neoliberalisme werd de 'ideologie' van deze ruk naar rechts. In de jaren tachtig was deze ideologische kleuring nog beperkt, maar na de val van de Berlijnse muur zou dit sterker worden. Maar hoe verging het de Nederlanders vanaf deze ommekeer rond 1980 tot de coronacrisis van 2020?

Dit boek is in bepaalde opzichten ook een collectieve biografie van de babyboomers, waarbij de vraag uit deze proloog 'wat is er geworden van de idealen van deze generatie' op de achtergrond een rol van betekenis speelt. Daarom is het verhaal van de revolutie van de jaren zestig en zeventig belangrijk om de geschiedenis van de jaren 1980-2020 te doorgronden. Zoals we bijvoorbeeld nog zullen zien, was de belangrijkste doorbraak op technologisch vlak, het WorldWideWeb, sterk beïnvloed door de denkbeelden van de babyboomers. En de pogingen om een transitie naar een duurzame samenleving tot stand te brengen bouwden ook voort op de andere waardering van natuur en milieu die in de jaren zestig was ontstaan. De generatie boomers bleef langs tal van wegen grote invloed uitoefenen op de ontwikkelingen na 1980; alleen al door de grote omvang ervan, veroorzaakt door de na-oorlogse piek in geboorten, was de invloed op politiek en economie groot. Had het bijna ironisch dat de boomers nog steeds aan de macht zijn; de autocraten die regeren over de grootste en machtigste landen zijn allemaal babyboomers: Trump is geboren in 1946, Poetin in 1952 en Xi Jinping in 1953. De grote crisis waar de wereld in 2025 in terecht lijkt te zijn gekomen, is niet in de laatste plaats het gevolg van het handelen van de mastodonten van deze generatie.

II. Smalle en Brede Welvaart

.....waarin veel gegevens gepresenteerd worden die op de traditionele manier antwoord moeten geven op de vraag of Nederland er in 2020 beter voorstaat dan in 1980; en over hoe moeilijk het is

¹⁵ Zie de bijdragen aan Marcel van der Linden en Gerald Hubmann, Marx's Capital. An unfinishable project? Haymarket Books, 2-18.

daar definitieve uitspraken over te doen, omdat verschillende indicatoren heel andere verhalen vertellen.

Het probleem BBP

Dit hoofdstuk zou zo kunnen beginnen: Nederland heeft er in één klap weer een 'nieuwe' sector van 1 miljard euro bij, waardoor het BBP per hoofd een impuls krijgt. Het gaat om het online gokken, dat recent geliberaliseerd is, wat gepaard ging met agressieve reclamecampagnes. Dit leidde ertoe dat het aantal online gokkers geëxplodeerd is. Op termijn gaat dit volgens kenners leiden tot grote problemen als verslaving en schulden, vooral bij toch al kwetsbare groepen. De lange termijn kosten van deze liberalisering zijn waarschijnlijk groter dan de korte termijn opbrengsten voor de overheid en gokindustrie. De negatieve effecten van deze liberalisering zijn geen verrassing, maar bewindslieden hebben systematisch deze kritiek naast zich neergelegd. Sterker nog, drijvende krachten achter dit beleid waren semioverheidsbedrijven als Lotto en Holland Casino. Het laat zien dat de overheid in dit geval niet het schild van de zwakken is.

Maar ik zou het hoofdstuk ook kunnen beginnen met: 63 Jaar na Silent Spring, het boek van Rachel Carson dat het begin vormt van de moderne natuurbescherming, beleven we een voorjaar zonder insecten, vooral zonder vlinders. Destijds beschreef Carson hoe door het gebruik van nieuwe, zeer effectieve bestrijdingsmiddelen zoals DDT, de vogels waren verdwenen uit haar woonplaats. Dit jaar lijkt het in bepaalde opzichten nóg erger te zijn, want het is een dramatisch jaar voor vlinders aan het worden. Dit komt door de langdurige droogte van dit jaar, maar ook door veel langer lopende verschraving van de natuur. Het verdwijnen van de vlinders maakt deel uit van de insectencrisis, misschien wel het meest acute voorbeeld van de wereldwijde achteruitgang van de biodiversiteit. Overbodig te vermelden dat bovenstaande geen impact heeft op BBP.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat we de welvaart van Nederland niet meer alleen kunnen aflezen van de bekende economische grootheden die daarvoor zo'n 80-90 jaar geleden in het leven geroepen zijn. Lang hebben economisch-historici net als economen en beleidsmakers gevaren op het kompas van het nationaal inkomen of het BBP (het bruto binnenlands product) om te bepalen of een economie zich succesvol ontwikkelde. Daar waren goede redenen voor. Het reële inkomen, in feite het vermogen om goederen te produceren en te consumeren, is de afgelopen twee eeuwen enorm gestegen. Nederland is volgens deze maatstaf sinds 1800 16 keer zo rijk geworden (het BBP per hoofd steeg van ongeveer 3000 dollar naar 50.000 dollar volgens de gegevens van het Maddison-project). Tegelijkertijd werd het aantal uren dat een gemiddelde Nederlander per jaar moest werken ruimschoots gehalveerd. De productiviteit van de Nederlander (per gewerkt uur) nam dus met een factor 33 toe. Of anders geformuleerd: de productiviteit van de 'hardwerkende' Nederlander was toen maar zo'n 3% van het huidige niveau.¹⁶ Het is deze productiviteitsgroei die het mogelijk maakte om een kwalitatief ander type samenleving te worden. Vanuit dit perspectief is het BBP toch een belangrijke maatstaf, als maat van het productieve vermogen van een land, maar ook indirect een index van de kwaliteit van instituties en de technologische capaciteiten ervan (in hoofdstukken 3 en 6 werken we dit verder uit). We kijken dus eerst naar 'smalle welvaart' (de ontwikkeling van BBP per hoofd) en daarna naar 'brede welvaart', waarbij andere dimensies van welvaart zoals levensverwachting, gezondheid, ongelijkheid en tevredenheid de revue passeren

¹⁶ Om mijn studenten te prikkelen, voegde ik aan deze vergelijking soms toe dat het heel paradoxaal is dat onze overovergrootouders in 1800 echte vakkennis hadden en iets met hun handen konden maken (velen waren boer, en beheersten dat complexe vak), terwijl de Nederlander nu 33 keer zo produktief is met vooral vergaderen, managen en coachen.

Smalle welvaart: BBP per hoofd

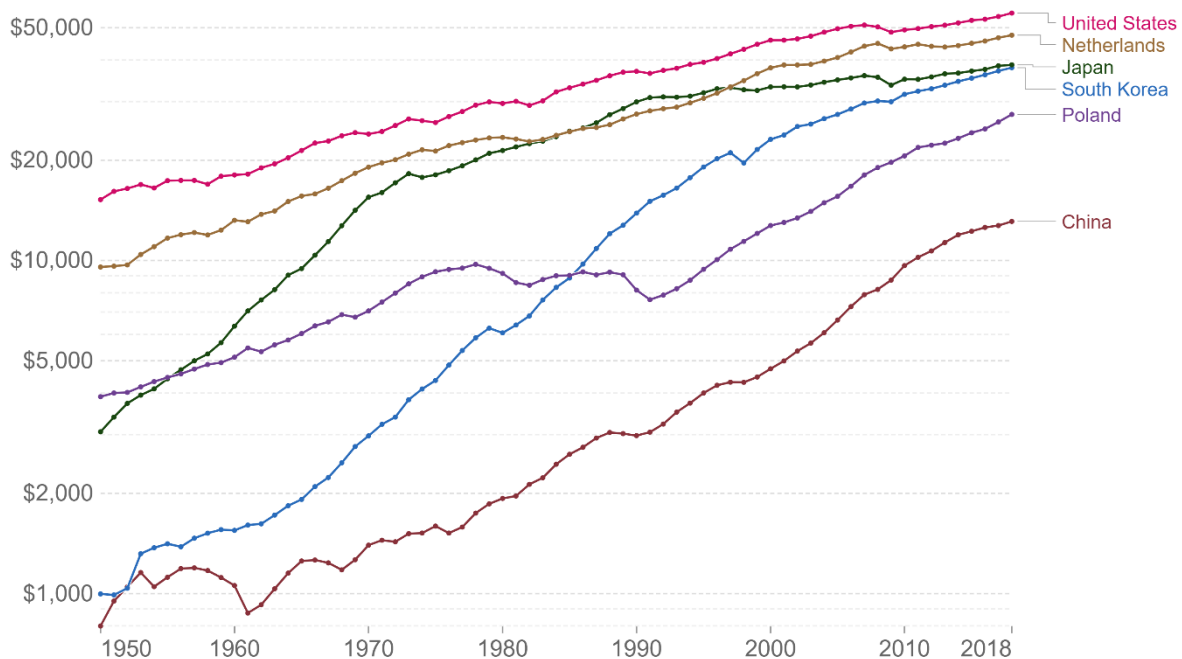
Het is een bekend verhaal. In de periode 1950-1973 kon het BBP per capita in Nederland (en andere West-Europese landen) een inhaalbeweging maken omdat de kloof met de VS tussen 1930 en 1945 veel groter geworden was. Dat leverde ‘makkelijke groei’ op, ook wel inhaalgroei genoemd (catching up), want we konden technieken en ideeën simpel kopiëren van de grote broer aan de overkant van de Atlantische Oceaan. Het BBP per capita steeg in deze Gouden Jaren met zo’n 3 tot 5% per jaar. Daar kwam echter in 1973 een eind aan. Zoals grafiek 1 laat zien, was de achterstand ten opzicht van de VS tussen 1950 en 1973 geringer geworden, waardoor het ‘catching up’ potentieel sterk verminderde. Andere landen die zich snel ontwikkelden, zoals China, Korea en Japan, laten een nog meer explosieve groei zien. De Nederlandse economie schakelde rond dat jaar over op een groeipad met een lager tempo. In de 20 jaar tussen 1950 en 1970 verdubbelde het BBP per hoofd, maar na 1970 duurde het 30 jaar voor een nieuwe verdubbeling gerealiseerd werd (in 2000), en in de 20 jaar daarna nam het BBP per hoofd slechts met een kwart toe.¹⁷ De periode 1980 – 2020 wordt dus gekenmerkt door een groeivertraging, die steeds duidelijker en scherper wordt. Het debat over de ‘seculaire stagnatie’ na 1973 gaat over de geleidelijk aan afnemende economische groei in die jaren. In hoofdstuk 6 wordt dieper op deze trend ingegaan, en wordt het paradoxale karakter ervan uitgewerkt: waarom was de productiviteitsgroei zo gering in een periode waarin overheden er alles aan deden om de neoliberale agenda uit te voeren? Men zou immers mogen verwachten dat de institutionele veranderingen die in de periode na 1980 doorgevoerd werden, meer ruimte gaven aan de markt, waardoor de economische groei juist aangejaagd werd. Maar het bedrijfsleven heeft niet zo gereageerd, en dat heeft grote consequenties gehad voor de welvaartstoename in deze periode.

Groei en fluctuaties hangen altijd samen. De Gouden Jaren 1950-1973 gingen gepaard met relatief grote stabiliteit – er waren bijvoorbeeld geen jaren met een krimp van de economie. Dat veranderde ook na 1973. 1975 was het eerste jaar met krimp, 1981 en 1982 zagen forse dalingen van het BBP per hoofd, en na de financiële crisis van 2008 volgden zeven magere jaren waardoor het niveau van het BBP per capita van Nederland van 2008 pas in 2015 geëvenaard werd. Maar tegenover het slechte nieuws van de vertragende groei staat ook het goede nieuws van een voortdurend zeer hoog absoluut niveau van het BBP per capita. Nederland behoort eigenlijk al sinds de 16^e eeuw tot de rijkste landen ter wereld, een positie die het in de naoorlogse periode weer ingenomen heeft (na de inzinking in de jaren dertig en veertig).

¹⁷ Schattingen Maddison Project, vgl. Bolt en Van Zanden 2023.

GDP per capita, 1950 to 2018

This data is adjusted for differences in the cost of living between countries, and for inflation. It is measured in constant 2011 international- $\text{\$}$.



Source: Maddison Project Database 2020 (Bolt and van Zanden, 2020)

OurWorldInData.org/economic-growth • CC BY

Inkomensongelijkheid en armoede

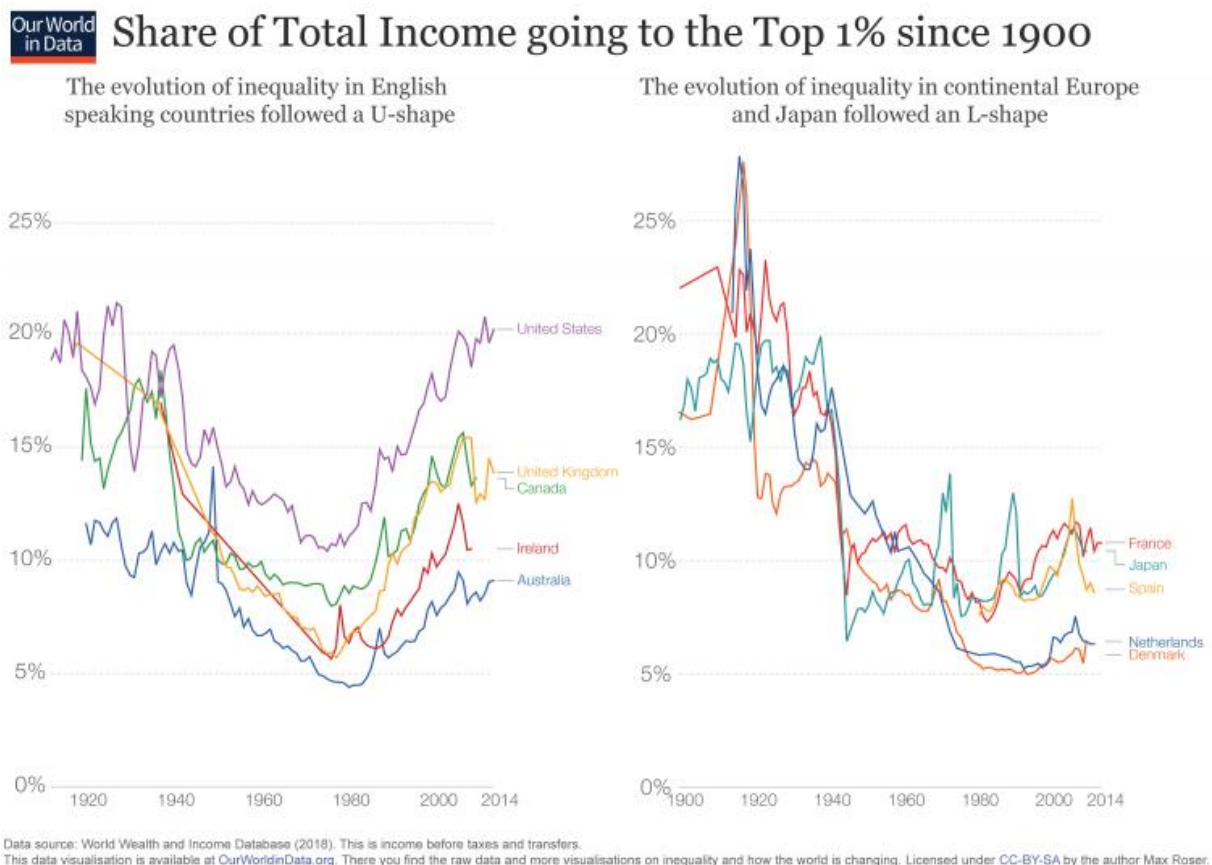
BBP per hoofd is een gemiddelde. Het is relevant te weten wat de spreiding rond dat gemiddelde is geweest: is de economische groei naar een kleine groep rijken gegaan, of hebben alle lagen van de bevolking ervan geprofiteerd? De verlaging van de inkomensongelijkheid was een van de belangrijkste verlangens van de babyboomers in de jaren 1970, en het is dus de vraag in welke mate men daarin succesvol geweest is.

De statistieken van de inkomensverdeling waar we over beschikken laten over het algemeen een gunstig beeld zien: in Nederland is de inkomensongelijkheid (na belastingen en sociale premies) relatief laag, en deze is de afgelopen decennia maar weinig gestegen. Een gini-coëfficiënt van 23% tot 25% was normaal, en de rijkste 1% genoot volgens deze statistieken 5% tot 8% van het netto inkomen, en dat is buitengewoon weinig, zoals de internationale vergelijking in grafiek 2 laat zien. In veel rijke landen (en in een flink aantal landen in de midden-categorie, zoals China) is de inkomensongelijkheid vanaf ongeveer 1980 veel sterker toegenomen. Nederland lijkt dus op dit punt een succesverhaal, mogelijk veroorzaakt door de obsessie met koopkrachtplaatjes in de politiek waardoor de neiging ontstaat inkomensverschillen (zie hoofdstuk 5).¹⁸ Maar topmanagers mochten veel en veel meer gaan verdienen dan ze in de jaren zestig en zeventig deden, (zie hoofdstuk 6). In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op dit beleid gericht op het matigen van de groei van inkomensongelijkheid.

Daar moet wel bij aangetekend worden dat er een probleem is met de vergelijkbaarheid van statistieken: in Nederland worden vermogenswinsten (en verliezen) niet als inkomen gezien en bij de inkomstenbelasting dus niet meegenomen. En deze vermogenswinsten – zoals door de stijging van

¹⁸ Peter Hein van Mulligen, *Met ons gaat het goed*, 79-119; kritisch daarover Sander Heijne en Hendrik Noten, *Fantoomgroei*

huizenprijzen en aandelenkoersen – zijn veelal zeer ongelijk verdeeld, waardoor de absolute hoogte van de ongelijkheid in Nederland onderschat wordt. Vermogenswinsten deinen mee met de op- en neergang van de conjunctuur, waardoor de inkomensongelijkheid in andere landen vaak veel instabieler lijkt te zijn. Kortom, het beeld dat uit internationale vergelijking ontstaat van Nederland als stabiel paradijs met geringe ongelijkheid, wordt ten dele veroorzaakt door deze meer beperkte definitie van wat als inkomen gemeten wordt.

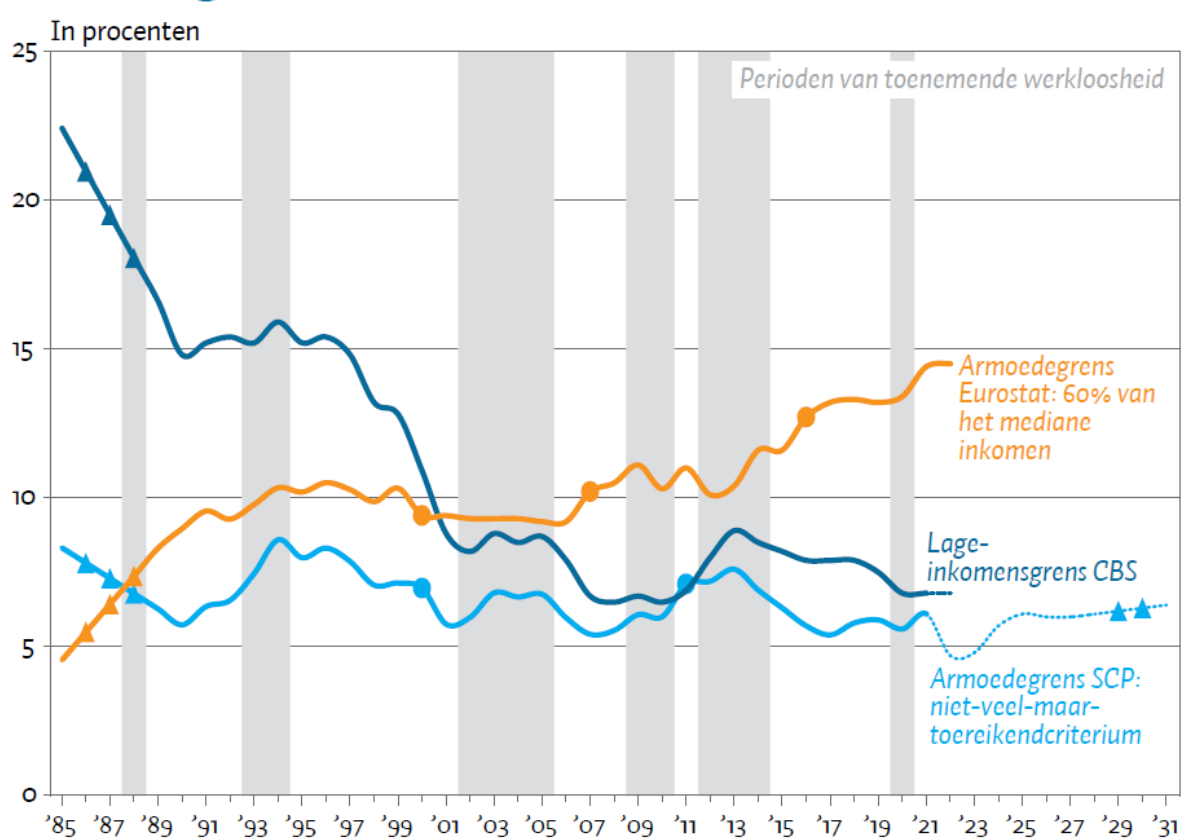


Deze ontwikkelingen zijn ook van invloed op een andere graadmeter van de sociale ongelijkheid, het percentage van de bevolking dat in armoede leeft. Als je alleen kijkt naar het aantal mensen dat moet rondkomen van een bedrag beneden een gefixeerde (reëel) inkomen, de 'armoedegrens', dan neemt de armoede geleidelijk af, zoals figuur **** (CBS-lijn) laat zien. Wat wel opvalt is dat de afname van de armoede tot 2000 vrij steil is, en daarna vrijwel tot stilstand komt. Maar daarbij is geen rekening gehouden met het feit dat er economische groei is, wat betekent dat de armoedegrens toeneemt. De Eurostat-reeks in figuur *** houdt daar wel rekening mee, en wordt helemaal bepaald door de ongelijkheid van de inkomensverdeling (het gaat hier om een relatieve armoedegrens, gelijk aan *zestig procent van het mediane besteedbare inkomen*). Volgens deze maatstaf neemt de ongelijkheid belangrijk toe, zowel in de jaren tachtig als na 2013. De derde, lichtblauwe lijn is de armoedegrens die door het Sociaal Cultureel Planbureau wordt geschat; op basis van feitelijke budgetten wordt een 'niet-veel-maar-toereikend budget' als armoedegrens geschat. Deze laat een vrijwel constant niveau zien, met wat schommelingen.

Het is onbevredigend dat armoede op zoveel verschillende manieren gemeten wordt, en dat de resultaten daarvan zo verschillen. Een poging deze ideeën te integreren door onderzoekers van de Wereldbank leverde een misschien wel meest overtuigende resultaat op waarbij voor Nederland nog steeds een opgaande trend in de armoede gedurende de jaren 1983-2020 gevonden wordt.¹⁹ Deze schattingen lopen van 7% in 1983 naar 10 % in 2004, waarna een lichte daling inzet naar 9% in 2020. Maar per saldo is de armoede in Nederland iets toegenomen, zo mag op basis van de SCPstudie en het werk van de Wereldbank geconcludeerd worden. En dit ondanks de ruime verdubbeling van het BBP per hoofd tussen 1980 en 2020. In hoofdstuk 5 wordt dieper op dit probleem ingegaan.

Armoedepercentage onder de Nederlandse bevolking

FIGUUR 1



Noten: De stippellijnen verwijzen naar CPB-ramingen. De ronde en driehoekige merktekens geven respectievelijk trendbreuken en interpolaties aan. Het CPB heeft in de MEV 2024 op basis van de Prinsjesdagplannen van het demissionaire kabinet het geraamde armoedepercentage voor 2024 bijgesteld van 5,7 naar 4,8% (CPB, 2023c).

Bronnen: Vrooman et al. (2020), Caminada et al. (2021), CBS (2021), Griffioen en Schulenberg (2021), Van den Brakel et al. (2023), CPB (2023a; 2023b) en Eurostat (2023) | ESB

¹⁹ Jolliffe, Dean, and Espen Beer Prydz. "Societal poverty: A relative and relevant measure." *The World Bank Economic Review* 35.1 (2021): 180-206.

Vermogensongelijkheid

De stabiliteit van de inkomensverdeling is nog wonderlijker als deze afgezet wordt tegen de toename van de vermogensongelijkheid vanaf de jaren tachtig. Vermogen is in allerlei opzichten een veel betere maat van de sociale ongelijkheid dan inkomen, want het is meer permanent, over het algemeen veel ongelijker verdeeld, en zegt meer over de macht die men heeft over andere mensen. En vermogen accumuleert van generatie op generatie, terwijl inkomen niet oververerfd kan worden. Nederland volgt in deze wel de internationale, vooral Angelsaksische trends. Na een sterke daling gedurende de eerste 80 jaar van de vorige eeuw, volgt een sterke toename na 1980 die alleen in de VS al eerder inzet en daar meer dramatisch is dan in Nederland. Overheidsbeleid, met name de verlaging van belastingen op vermogen en op erfenissen, heeft hier overigens een belangrijke rol in gespeeld. Opvallend is ook het gebrek aan aandacht voor vermogensongelijkheid tot voor kort; het CBS publiceerde vrijwel niet over dit onderwerp, en ook in het publieke debat was de focus geheel gericht op inkomensongelijkheid. De toename van de vermogensongelijkheid (en de effecten van de belastingverlagingen op dit terrein) is daardoor een haast sluipend proces geweest, dat zich grotendeels buiten het publieke debat afspeelde. Pas met publikatie van Piketty (in 2017) over 'Capital in the Twenty-First Century' keerde dit tij en nam de belangstelling weer toe.²⁰ Hij zette de vermogensbelasting weer op de agenda en verdedigde de erfbelasting als een effectieve manier om de toenemende concentratie van bezit en vermogen tegen te gaan. Tijdens en direct na de wereldoorlogen waren dergelijke vermogensbelastingen sterk uitgebouwd en verzaamd, wat bijdroeg aan de afname van de vermogensongelijkheid. Na de neoliberale ommekeer rond 1980 waren deze belastingen geleidelijk aan verminderd, wat een tegenovergesteld effect had.

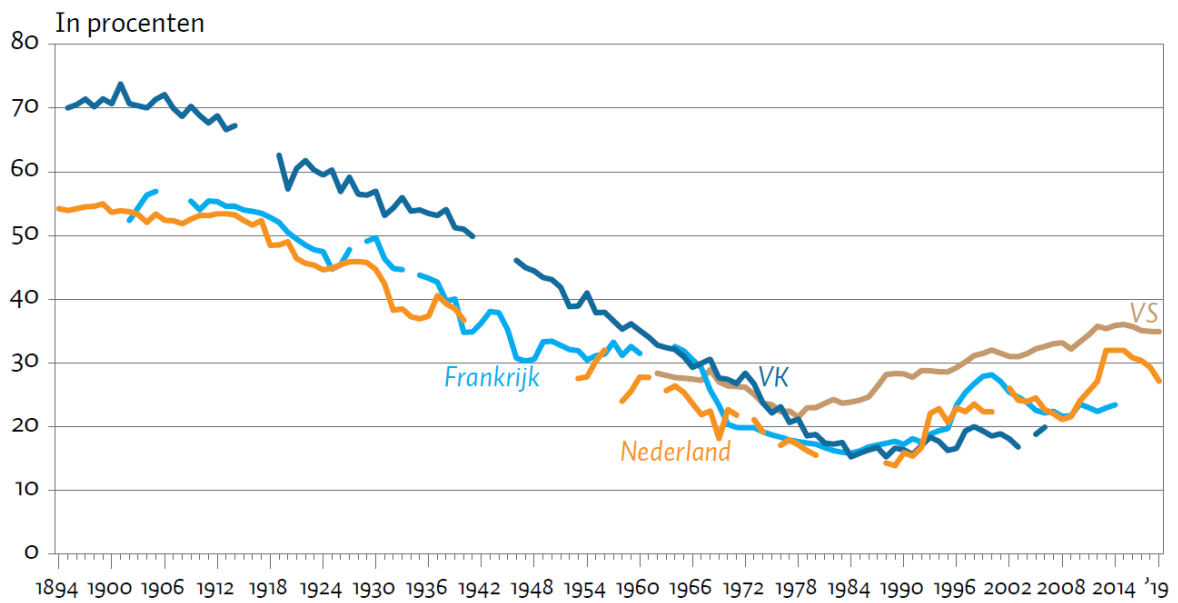
Ook hier spelen statistische problemen een rol, overigens. Zou men het vermogen dat is gespaard in de vorm van pensioengelden meerekenen, dan zou de Nederlandse vermogensongelijkheid behoorlijk dalen. De hypotheekrenteaftrek en de hoge hypotheekschuld die daardoor mogelijk wordt, bemoeilijkt internationale vergelijking eveneens. Daardoor kunnen Nederlandse huishoudens relatief lang 'onder water' staan wat betreft de (fiscale) waardering van hun huis. Met andere woorden, ze hebben een negatief vermogen maar rekenen erop dat de waardeinstijging van het huis er voor zal zorgen dat dit die schuld in de toekomst gaat verdwijnen. Maar negatieve vermogens hebben wel een groot effect op de berekende ongelijkheidsmaatstaf (die sterk toeneemt), waardoor correctie hiervoor zou leiden tot lagere schattingen van de ongelijkheid. Kortom, de inkomensongelijkheid in Nederland wordt door de officiële statistieken onderschat, zoals we al zagen, terwijl de vermogensongelijkheid vermoedelijk overschat wordt. Maar de paradox die toch blijft staan is dat Nederland een lage en tamelijk stabiele inkomensongelijkheid combineert met een tamelijk hoge en stijgende vermogensongelijkheid.²¹

²⁰ Piketty, T. (2017) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press

²¹ de Cumplich, Amaury De Vicq, et al. "De vermogensongelijkheid stijgt sinds de jaren tachtig." *Economisch Statistische Berichten* 108.4820 (2023): 156-157.

Aandeel van totale vermogen in handen van de top een procent meest vermogende huishoudens

FIGUUR 1



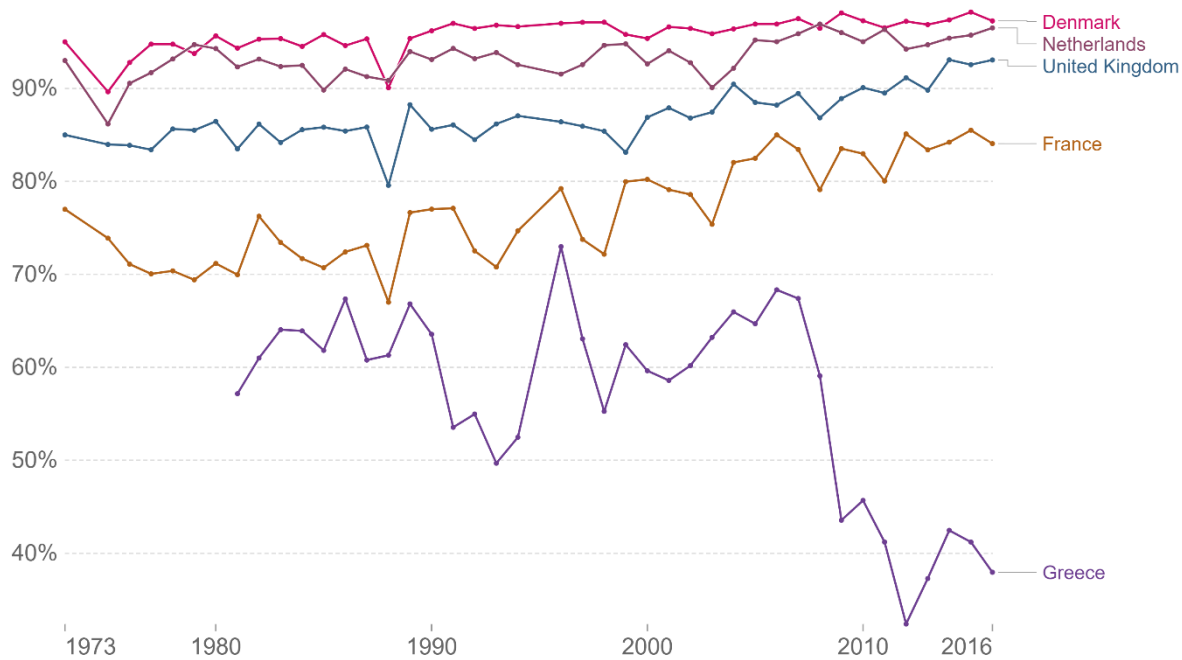
ESB

=

Share who say they are 'very satisfied' or 'fairly satisfied' with their life, 1973 to 2016

Our World
in Data

"On the whole are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the life you lead?"



Source: Eurobarometer (2017)

OurWorldInData.org/happiness-and-life-satisfaction • CC BY

Tevredenheid met het leven

Maar we leven niet bij brood alleen – inkomen en vermogen zijn belangrijk maar ook maar een dimensie van ‘brede welvaart’. Kritici van het meten van BBP maken soms het punt dat het uiteindelijk gaat om het geluk dat mensen ervaren. Beter nog, want geluk is een vluchtige zaak, het gaat om ‘subjectief welbevinden’, de mate van tevredenheid met het leven dat men leidt. Er is een hele ‘geluksindustrie’ ontstaan die zich richt op het meten en interpreteren daarvan. Soms wordt beweerd dat er geen verband bestaat tussen inkomensniveau en tevredenheid (of geluk); er wordt zelfs gewezen op de Easterlin-paradox die er uit zou bestaan dat alle inkomensgroei die we de afgelopen decennia gehad hebben, niet geleid heeft tot meer geluk of tevredenheid (waaruit dan de conclusie getrokken wordt dat we helemaal geen economische groei meer nodig hebben).²² Maar de Easterlin-paradox is al meermalen weerlegd door ander, diepgravender onderzoek. Arme landen kennen over het algemeen een veel lager niveau van geluk of tevredenheid dan rijke landen.

De Eurobarometer van de EU bevat systematische gegevens mbt tevredenheid met het leven die door de website Our World in Data op een rij gezet zijn. Grafiek *** bevat voor een aantal landen de resultaten daarvan; het laat zien welk percentage van de bevolking matig tot bijzonder gelukkig (satisfied) is. Nederland scoort goed en behoort met de Scandinavische landen tot de Europese top en laat zelfs nog een zekere toename zien. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk scoren een veel lager percentage respondenten die tevreden zijn met hun leven, maar convergeren wel geleidelijk naar het hogere niveau van Nederland en Denemarken. De Griekse cijfers laten ten overvloede zien hoe groot de verschillen binnen Europa nog zijn, en vooral hoe de dramatische Griekse crisis van na 2010 een grote impact had op de tevredenheid van de Grieken (tegelijkertijd kromp het BBP per hoofd met bijna een-vierde!).

Het lijkt er dus op dat we niet mogen klagen – de tevredenheid in Nederland is groot. Het in 2024 verschenen gezaghebbende World Happiness Report bevestigt dit beeld. Zelfs na Corona is Nederland een van de landen met de hoogste scores op het punt van ‘life evaluation’. Het neemt plek 6 in in de internationale top, vlak achter de Scandinavische landen en merkwaardig genoeg Israël, waarbij opvalt dat er een gering verschil is tussen ouderen (plek 7) en jongeren (plek 9), terwijl de leeftijdsgroepen daar tussenin het helemaal goed doet (plek 5).²³ Maar gaan we kijken naar de cijfers achter deze gegevens, dan ontstaat een iets complexer beeld. Om te beginnen is de spreiding rond het gemiddelde fors toegenomen. Dit betreft niet het verschil tussen mannen en vrouwen, want dat is er vrijwel niet. Maar zoals CBS onderzoek laat zien, zijn de verschillen qua onderwijsniveau wel sterk gestegen: de hoogopgeleiden zijn nog tevredener geworden, terwijl de laagopgeleiden juist een daling van de tevredenheid laten zien. In 1997 was het verschil tussen hoog- en laagopgeleiden 2 procent punten, in 2018 was het opgelopen tot 8 procentpunten (naar internationale maatstaven niet dramatisch, maar toch....). De geluksmetingen laten een vergelijkbaar uiteenwaaien van sociale groepen zien. Het CBS verklaart dit onder meer uit het geleidelijk uiteenlopen van gezondheidstoestand van de bevolkingsgroepen, waarbij laagopgeleiden vaker roken en overgewicht hebben, en meer in het algemeen niet of minder meegegaan zijn met het streven naar een gezondere levensstijl. Er zit ook een leeftijdsdimensie aan dit verhaal: ouderen (55-75 jaar) zijn stukken gelukkiger geworden (vermoedelijk omdat hun economische positie met de komst van de babyboomers ook sterk verbeterd is), terwijl dit voor jongeren tussen de 18 en 25 jaar

²² Clark, Andrew, et al.. The origins of happiness: the science of well-being over the life course. 2019. Stevenson, Betsey, and Justin Wolfers. 2008. ‘Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox’. Brookings Papers on Economic Activity 2008 (1): 1–87.

²³ <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2024/WHR+24.pdf>

niet het geval is geweest (hun geluk is zelfs iets afgenomen, wat zich tijdens de corona epidemie verder heeft doorgezet). Tenslotte is de kloof die er bestond tussen Nederlanders zonder en met een niet-westerse migratieachterstand in de afgelopen 20 jaar sterk verminderd: deze kloof in tevredenheid met het leven was maar liefst 23 procent punten in 1997 (c. 85% versus c. 62%) en is volgens de meest recente gegevens uit 2018 gedaald tot ongeveer 8 punten (87% versus 79%). Een en ander wijst, als ik het goed zie, op een sterke tendens tot integratie van deze niet-westerse immigranten in de Nederlandse samenleving.

Ongelijkheid voor de dood

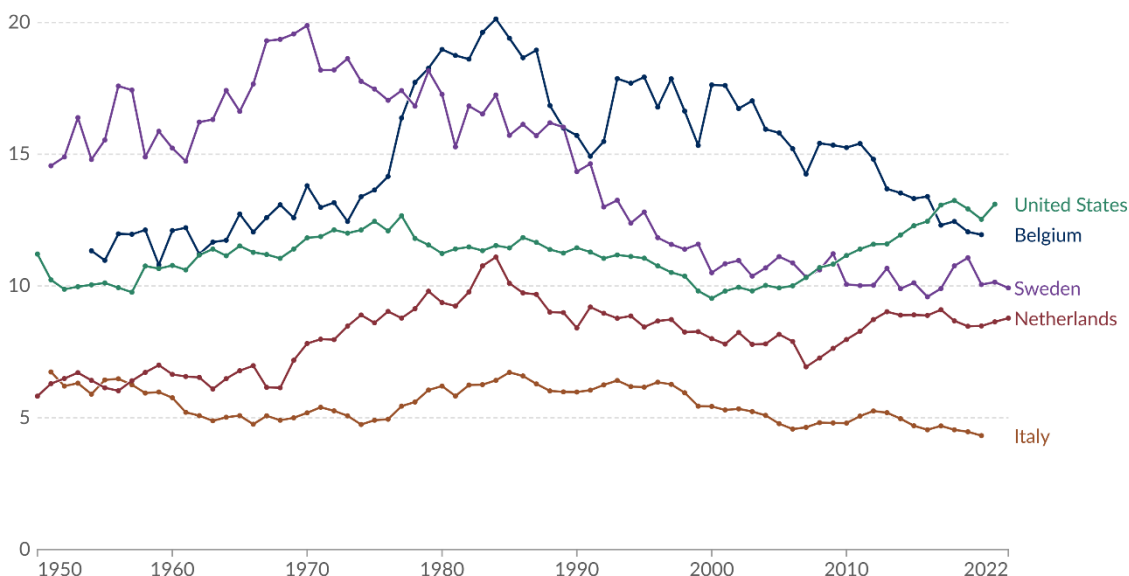
Het uiteenlopen van tevredenheid en geluk van sociale/opleidingsgroepen, van hoogopgeleiden tegenover laagopgeleiden (of zoals het nu heet, theoretisch opgeleiden en praktisch opgeleiden), wordt o.a. door Jon Clifton gezien als een van de oorzaken van het opkomende populisme in de westerse wereld: een deel van de bevolking voelt zich niet meegenomen met de grote sociale en economische veranderingen van de afgelopen 20-30 jaar (waarop we nog uitvoerige terugkomen).²⁴ Een nog zwarter beeld geven Case en Deaton van de ontwikkeling van de levensstandaard van witte mannen van middelbare leeftijd in de VS, die, vooral in de oude industrie centra van het land, door wanhoop gedreven een sterk verhoogd sterftecijfer lieten zien door zelfmoord, alcoholmisbruik en verslaving aan drugs en (opiumhoudende) medicijnen. De laatsten werden massaal door het gezondheidssysteem uit winstbejag voorgeschreven, waardoor de levensverwachting van Amerikanen de laatste jaren gestagneerd heeft. Deze epidemie van 'deaths of despair' kent geen Europese parallel, zoals Case en Deaton laten zien.²⁵ Kijken we bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van het aantal zelfmoorden, dan blijkt dat deze in Nederland aanzienlijk lager te liggen dan in de VS (gecorrigeerd voor bevolkingsomvang, natuurlijk). De ontwikkeling ervan in Nederland laat een lichte stijging zien tot het begin van de jaren tachtig, door demografen toegeschreven aan toenemend aantal echtscheidingen (en de beperkte rol die de gescheiden man dan nog kan spelen) en aan de economische crisis van rond 1982 – waarna er een langzame daling volgt.

²⁴ Clifton, Jon. *Blind spot: The global rise of unhappiness and how leaders missed it*. Simon and Schuster, 2022.

²⁵ Case, Anne, and Angus Deaton. "Deaths of Despair and the Future of Capitalism." (2021): 1-336.

Reported suicide rates

Reported annual death rate from suicide per 100,000 people. Suicide deaths are underreported in many countries due to social stigma and cultural or legal concerns. This data has not been adjusted for underreporting, and comparisons may be affected by differences in measurement.



Data source: WHO Mortality Database (2024)

OurWorldinData.org/suicide | CC BY

Note: Reported rates are based on the underlying cause of death¹ listed on death certificates. To allow for comparisons between countries and over time, this metric is age-standardized².

1. **Underlying cause of death:** The 'underlying cause of death' is defined by the World Health Organization as: a) the disease or injury which initiated the train of morbid events leading directly to death, or b) the circumstances of the accident or violence which produced the fatal injury. All deaths may not be registered with a cause of death, especially if there is a lack of medical records for the person deceased, a lack of doctors, nurses, or hospitals nearby, or if the country has a poorly functioning vital registration system. You can read more about how causes of death are determined in our article: [How are causes of death registered around the world?](#)

2. **Age standardization:** Age standardization is an adjustment that makes it possible to compare populations with different age structures, by standardizing them to a common reference population. Read more: [How does age standardization make health metrics comparable?](#)

Rond 2010 is het niveau van 1950 weer bereikt, waarna het aantal stabiliseert. In de leeftijdsverdeling van de zelfmoorden kan een belangrijke trend geconstateerd worden: jongeren (10-19 jaar) vertonen een stijgende neiging tot suicide – voor de leeftijdsgroep 15-19 is zelfmoord zelfs de belangrijkste doodsoorzaak geworden – terwijl onder ouderen het aantal zelfmoorden tendentieel lijkt te dalen. We vinden dus een patroon dat gelijkenis vertoont met de leeftijdsverschuivingen bij geluk en tevredenheid: ouderen doen het goed en jongeren gaan er bepaald niet op vooruit. Deze lange termijn beweging in het aantal suicides – een stijging tot halverwege de jaren tachtig, een daling daarna – lijkt een vrijwel algemeen West-Europees patroon te zijn: België laat dit patroon nog in veel sterkere mate zien, evenals Zweden en Italië (en tal van andere Europese landen hier niet opgenomen). De oorzaken zijn bij Nederland al genoemd, maar opvallend is wel dat Nederland een van de weinige landen is die de laatste tien jaren weer een stijging van het aantal suicides laat zien.

De ongelijkheid voor de door kan ook direct gemeten worden. De huidige ongelijkheid in levensverwachting tussen laag en hoogopgeleiden is ongeveer 6 jaar voor mannen en voor vrouwen zelfs 6,6 jaar.²⁶ Maar als we kijken naar het aantal jaren dat men in goede gezondheid leeft, 'zonder

²⁶ (cijfers van 2011-14, eerdere cijfers mbt jaren negentig en 2000 wijzen in dezelfde richting: <https://www.ntvg.nl/artikelen/levensverwachting-stijgt-maar-verschil-tussen-laag-en-hoogopgeleiden-blijft-groot>)

beperkingen' zoals dat in de statistiek genoemd wordt, dan is het verschil veel groter, maar liefst 13,6 jaar voor mannen en een reusachtige 16,8 jaar voor vrouwen (cijfers uit 2011-14, dus ruim voor corona). Met andere woorden, de 'gezonde levensverwachting' van mannen bij de geboorte is 63,4 jaar voor laagopgeleiden en 76,9 jaar voor hoogopgeleiden.²⁷ Kijken we naar de relatie met inkomen, dan zijn de verschillen nog dramatischer. Een recente studie concludeerde: 'verschillen in gezonde levensverwachting tussen de hoogste en de laagste inkomensklasse zijn aanzienlijk: voor mannen en voor vrouwen bedraagt dit verschil in goede ervaren gezondheid bijna 18 jaar'. De levensverwachting 'als goed ervaren gezondheid' was voor de laagste inkomensgroepen 52 jaar, voor de hoogste inkomens 70, een verbijsterend verschil! Verschillen tussen mannen en vrouwen waren volgens deze studie gering.²⁸

Deze verschillen zijn de afgelopen 25 jaar niet gedaald, eerder iets gestegen. Dat neemt niet weg dat deze verschillen rond 1980 ook al groot waren, maar helemaal zeker is dat niet.²⁹

Waarom zijn de verschillen in gezonde levensverwachting zo weinig gedaald en zelfs misschien wel gestegen? In de jaren vijftig en zestig waren de verschillen in consumptiegedrag en levenswijze tussen de elite en de laagopgeleiden beperkt: iedereen rookte, obesitas kwam weinig voor want vrijwel iedereen moest harde fysieke arbeid doen en de verschillen in eetpatroon waren gering (aardappelen met groente en jus was standaard). De belangrijkste doodsoorzaken waren in deze periode hart- en vaatziekten en kanker, want infectieziekten werden steeds effectiever bestreden. Hoogopgeleiden ontwikkelden geleidelijk aan een nieuwe levenswijze gericht op vermindering van de risico's van deze 'nieuwe' killers. Het roken werd geleidelijk aan teruggedrongen, sporten – bijvoorbeeld om obesitas te voorkomen – werd populairder (waarbij het in toenemende mate om de individuele, fysieke inspanning ging, terwijl sport traditioneel meer een sociaal gebeuren was) en het eetgedrag werd gevarieerder en gezonder, mede door de grotere invloed van buitenlandse keukens en producten. Lager opgeleiden gingen daar vaak niet of in veel minder sterke mate in mee – uit financiële overwegingen (junkfood was nu eenmaal het goedkoopst), en omdat ze niet deelnamen aan deze verandering in levensstijl (bijvoorbeeld omdat ze minder open stonden voor buitenlandse invloeden op het eetgedrag). Deels omdat men blootgesteld bleef aan verslavende impact van reclame. Verslaving speelde een rol, falend overheidsbeleid (met te veel ruimte voor de commerciële belangen van tabaks-, alcohol- en voedselindustrie) eveneens. De recente liberalisering van de gokmarkt waar we dit hoofdstuk mee openden, is opnieuw een voorbeeld van hoe beleid slecht uit kan pakken. Verslavingsschulden kunnen enorme stress veroorzaken en zo bijdragen aan de toename van deze vorm van sociale ongelijkheid. De grote verschillen in gezonde levensverwachting zijn daar het gevolg van: een deel van de bevolking – over het algemeen de theoretisch geschoolden – hebben hun levensstijl aangepast aan de nieuwe ziekte/gezondheidsomgeving, een ander deel heeft dat niet of in veel mindere mate gedaan, mede door financiële beperkingen en de invloed van de commercie.

²⁷ Nusselder, W.J., Bruggink, J.W. & Mackenbach, J. Ongelijkheid in gezonde levensverwachting: een dubbel nadeel voor laagopgeleiden. *Geron* 19, 14–18 (2017). <https://doi.org/10.1007/s40718-017-0044-3>).

²⁸ Rijke mensen leven lang en gezond: <file:///C:/Users/jlvan/Downloads/2010-01-tsg88-17.pdf>).

²⁹ (<https://nidi.nl/wp-content/uploads/2019/11/demos-35-02.pdf>)

(vgl ook Broeders, D., D. Das, R. Jennissen, W. Tiemeijer en M. de Visser, 2018, [Van verschil naar potentieel: een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen](#), WRR-Policy Brief 7, Den Haag.)

Mentale gezondheid

Pessimistische signalen over de ontwikkeling van het welbevinden van Nederlanders komen uit de hoek van de mentale gezondheid. Het meest dramatisch is wel de toename van de Jeugdzorg, de zorg die gericht is op psychische hulpvragen, verstandelijk beperkingen en opvoedproblemen – inclusief jeugdreclassering. Het aantal kinderen beneden de 18 jaar dat Jeugdzorg ontvangt is toegenomen van zo'n 130.000 in 2000 via 400.000 in 2017 en 470.000 in 2023. In dat laatste jaar was maar liefst een op de zeven kinderen (14.2 %) in de betreffende leeftijdsgroep onderwerp van Jeugdzorg (in 2000 was dit nog 'maar' 3,7%).³⁰ Hervorming van het stelsel om het efficiënter te maken, en de overdracht naar de gemeentelijke overheid (om kosten en opbrengsten dichterbij elkaar te brengen) mochten niet baten. Een studie uit 2021 concludeerde dat er geen aanwijzingen waren voor toenemende psychische problemen, maar wees wel op toenemende schooldruk, sociale media en scheidingen als vermoedelijk belangrijkste drijvende krachten achter deze stijging na 2000.

Er zijn sterke aanwijzingen dat deze toename van mentale problemen zich ook voordeed bij volwassenen: het percentage volwassen Nederlanders (18-64 jaar) met een psychische aandoening is in de afgelopen jaren toegenomen van 17% in 2007-2009 naar ruim een kwart (26%) in 2019-2022.³¹ Kortom, een op de vier Nederlanders heeft nu psychische problemen! De toename is goed zichtbaar bij stemmings- en angststoornissen. Zo had in 2007-2009 6% een dergelijke stoornis (in de vooraf gaande 12 maanden), in 2019-2022 was dit bijna verdubbeld naar 11%. De stijging was het grootst onder 18-34 jarigen; onder gepensioneerden werd daarentegen een daling geconstateerd. Teruggaan naar de periode voor 2007-9 is lastig, want goede, vergelijkbare gegevens ontbreken, maar een paar voorzichtige meetpunten zijn er wel. Een schatting uit 1996 komt op 15,8% uit, iets lager dan de 17% van 2007-2009. De stabiliteit van dit percentage voor 2000 wordt ook door buitenlands onderzoek bevestigd.³² Deze gegevens over de geestelijke volksgezondheid van volwassenen en jongeren zijn belangrijk omdat ze een heel ander patroon laten zien, nl. stabiliteit voor pakweg 2000 en een belangrijke stijging sindsdien. Is dit een bewijs dat het met de mentale toestand van de Nederlander bergafwaarts gaat? We moeten voorzichtig zijn – de organisatie van het aanbod speelt ook een rol.

De stijging wordt vooral veroorzaakt door ambulante vormen van jeugdhulp, terwijl het gebruik van de 'zwaardere' vormen van zorg als jeugdzorg met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering een lichte afname laat zien. Dit is consistent met het beeld dat de grootste toename te zien is bij jeugdhulp via de zogeheten wijkteams. Deze wijkteams zijn door veel gemeenten ingesteld in het kader van de decentralisatie, in lijn met het doel van de Jeugdwet om laagdrempelige toegang te realiseren die er voor zou moeten zorgen dat in een eerder stadium zorg verleend wordt en zo het gebruik van dure tweedelijnszorg voorkomen wordt. In de praktijk blijkt echter dat de laagdrempelige en zichtbare toegang ook een aanzuigende werking kan hebben. Een breed aanbod van jeugdzorg creëert vraag en leidt tot meer gebruik, ook omdat aanbieders zich profileren. In de gezondheidszorg staat dit fenomeen bekend als *supplier-induced demand*.

Algemene maatschappelijke ontwikkelingen zoals een toename van complexe scheidingen, van het aantal eenoudergezinnen en toegenomen prestatiedruk door steeds hogere eisen die door de samenleving gesteld worden spelen een rol bij de verslechtering van de psychische gezondheid van jongeren. Niet onbelangrijk is ook de toename van het belang van financiële prikkels. De behandeling van 'zware gevallen' met een complexe, meervoudige problematiek, wordt veelal niet

³⁰ (<https://www.nji.nl/cijfers/jeugdzorg>; en <https://www.nji.nl/system/files/2021-04/Het-groeiend-jeugdzorggebruik-Duiding-en-aanpak.pdf>)

³¹ <https://cijfers.trimbos.nl/nemesis/trends/eerdere-trends/>.

³² (Trends in de geestelijke volksgezondheid in Nederland: een visie gebaseerd op cijfers, Casper G Schoemaker, November 2007;

https://www.researchgate.net/publication/254815889_Trends_in_de_geestelijke_volksgezondheid_in_Nederland_een_visie_gebaseerd_op_cijfers

evenredig goed betaald als die van de ‘lichte gevallen’ die met een standard behandeling geholpen zijn. De neiging ontstaat om nieuwe, lichte cliënten aan te trekken en de ‘harde kern’ geen voorkeur te geven. Dit ‘cherry picking’ doet zich in de gehele zorg voor, vooral als commerciële partijen een grotere rol gaan spelen. Het kan leiden tot en het verlies aan kwaliteit en sterke groei van het aantal interventies. We komen daar in hoofdstuk 4 op terug.³³

Evaluatie

Het hele verhaal van de ontwikkeling van de levensstandaard van de Nederlandse bevolking tussen 1980 en heden is hiermee niet verteld. Zo is het ziekteverzuim vanaf de jaren tachtig gedaald, maar dat is voor een groot deel ingegeven door veranderingen in de betreffende wetgeving, waardoor de kosten vooral bij werkgevers gelegd werden. In hoofdstuk 5 zullen we ingaan op werkstress en werkdur en op de effecten van de vele toeslagen waarmee Nederlandse huishoudens geholpen werden.

Het patroon dat zich opdringt is er van, aan de ene kant, consistente winst in belangrijke dimensies van welzijn: reëel inkomen, levensverwachting, zelfs subjectieve welvaart, zoals de gegevens over tevredenheid met het eigen leven laten zien. Maar daar tegenover staat een tendens naar toenemende ongelijkheid, van vermogens, om te beginnen, van levensverwachting en gezondheid, van tevredenheid met het leven – en daar zouden we nog huisvesting aan kunnen toevoegen (zie daarvoor hoofdstuk 5). En de toename van mentale problemen in de afgelopen decennia vraagt ook om aandacht – wat is hier aan de hand?

De vraag is of het mogelijk is de lange reeksen met partiële maten van dimensies van welvaart te integreren tot een samengestelde reeks van ‘brede welvaart’, die al deze informatie samenvat. Zo’n brede ‘multidimensionele’ welvaartsindex weerspiegelt dan het gemiddelde van de verschillende dimensies van welbevinden. Maar hoe doe je dat: werkloosheid en geluk en levensverwachting (als maatstaf van gezondheid) tot een index samenvatten? Welk gewicht geef je individuele reeksen, en hoe maak je die vergelijkbaar? Er zijn aanzetten om hier verder mee te komen, en misschien wordt er op den duur een slimme methode gevonden om deze problemen het hoofd te bieden, maar momenteel zijn de conceptuele problemen nog groot.³⁴

De alternatieve, meer voorzichtige strategie is alle gegevens van alle dimensies apart te publiceren (in wat een ‘dashboard’ wordt genoemd) zodat de lezer en onderzoeker zelf kan bepalen welke

³³ <https://www.jeugdautoriteit.nl/publicaties/de-stand-van-de-jeugdzorg-2023/3.-toename-van-het-gebruik-van-de-jeugdzorg>

³⁴ Zie het debat in: i) Leandro Prados de la Escosura, *Human Development and the Path to Freedom. 1870 to the Present*. Cambridge UP, 2022., ii) Jan Luiten van Zanden, *A silly debate? Review of Leandro Prados de la Escosura, Human Development and the Path to Freedom. 1870 to the Present*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2022, in "Rivista di storia economica, Italian Review of Economic History" 3/2022, pp. 369-376, doi: 10.1410/105343. & iii) Leandro Prados de la Escosura, *A not-so-silly debate! Response to Jan Luiten van Zanden's review*, in "Rivista di storia economica, Italian Review of Economic History" 3/2022, pp. 377-381, doi: 10.1410/105344. De meest ambitieuze bijdrage wat betreft Nederland is Rijpma, Auke, Robin C. M. Philips, en Bas J. P. Van Bavel. 2024. 'Multidimensional Composite Indicators of Well-being: Applications in Economic History'. *Journal of Economic Surveys*, April, joes.12622.

dimensies belangrijk en welke minder belangrijk zijn. Een belangrijke beperking van elke aanpak is dat maar een gelimiteerd aantal dimensies van welzijn gekwantificeerd kunnen worden. De selectie van deze dimensies is enigszins willekeurig. Zo is in dit overzicht niet gekeken naar de politieke rechten van burgers, of naar hun veiligheid (bepaald door bijvoorbeeld misdaad), of naar de kwaliteit van het milieu of de biodiversiteit. Het uitsterven van de vlinders waar we dit hoofdstuk mee begonnen, heeft nog geen plaats gekregen in dit verhaal. We hebben niet geschreven over eenzaamheid en sociale relaties, of de kwaliteit van huisvesting. En ook de cultuur is buiten beschouwing gebleven, terwijl deze de kwaliteit van het bestaan enorm van verhogen. Er zijn in feite bijna oneindig veel dimensies van brede welvaart op te noemen, en het is lastig zo niet onmogelijk om te bepalen welke dimensies doorslaggevend zijn voor het algemene welbevinden van Nederlanders. Voor de ene sociale groep – zeg de boeren, of de vissers - zal dat heel anders liggen dan voor een andere sociale groep – zoals de studenten, of de conducteurs bij het openbaar vervoer. En voor de jaren zeventig gelden misschien weer heel andere waarden en normen dan voor de post-neoliberale jaren waarin we ons nu bevinden. Het was al lastig om een beetje een patroon te vinden in de zes dimensies van brede welvaart die we in het voorgaande onderscheiden, des te lastiger zal het worden als we het ‘dashboard’ met gegevens over tal van dimensies van welbevinden verder uitbreiden. De vraag of de ‘brede welvaart’ tussen 1980 en 2020 gestegen dan wel gedaald is, is daarom op dit moment, gegeven de stand van het onderzoek, niet te beantwoorden. Als we accepteren dat er een oneindig aantal dimensies van brede welvaart bestaan, zoals er alleen al in de muziek een oneindig aantal soorten en smaken gevonden worden die niet tot elkaar herleid kunnen worden (als Bach fanaat kan ik me niets voorstellen bij het genot van heavy metal), dan volgt daar logisch uit dat we deze heilige graal nooit gevonden zal worden. Brede welvaart is meer inclusief, maar in zekere zin nooit inclusief genoeg. In het volgende hoofdstuk zal ik een alternatieve strategie ontwikkelen om dit dilemma het hoofd te bieden.

III. Maatschappelijk kapitaal

...waarin twee begrippen uitgelegd worden: instituties en maatschappelijk kapitaal, waarvan de kern is dat de manier waarop de samenleving georganiseerd is en wordt, bepaalt hoe rijk, gelukkig en/of gezond mensen zijn, en dat dit weer grotendeels door keuzes in een (ver) verleden bepaald is; zijn we in zekere zin de gevangenen van ons verleden?

De rijkdom van instituties

De in het voorgaande besproken benaderingen van het meten van 'brede welvaart' kijken naar de prestaties van een samenleving, zoals een auto beoordeeld kan worden op basis van snelheid, veiligheid, model en comfort. Maar deze blik op de 'uitwendige prestaties' betekent ook dat men niet onder de motorkap kijkt, niet de kwaliteit van de motor beoordeelt, men mogelijk roestvorming in het chassis over het hoofd ziet en niet in staat zal zijn de auto op waarde te schatten. Om interne gebreken op te sporen en de prestaties op lange termijn te beoordelen, is een diepere analyse nodig. Daarvoor moeten we een uitstapje maken naar het theoretisch kader van dit boek, de Nieuwe Institutionele Economie (NIE) en het denken van Nobelprijswinnaar Amartya Sen over 'ontwikkeling'.

Spelregels – door economen ook wel instituties genoemd – staan centraal in de NIE. Om het maatschappelijk leven mogelijk te maken, zijn spelregels nodig die het gedrag van mensen sturen en voorspelbaar te maken. Voor het gebruik van de openbare weg, om een simpel voorbeeld te geven, moet afgesproken worden of men aan de linkerkant of de rechterkant rijdt. En er moet een instantie zijn die dat controleert en eventueel sancties oplegt als verkeersdeelnemers aan de verkeerde kant rijden. Zulke afspraken moeten gemaakt worden over alle onderdelen van het maatschappelijk leven: wie bepaalt er wie met wie huwt – de vader van de kinderen die uitgehuwd worden, of de kinderen zelf? En is er sprake van een monogaam huwelijk of is polygamie ook toegestaan? Wat zijn de rechten (en plichten) van aandeelhouders in een bedrijf: zijn zij de enige eigenaren die de uiteindelijke macht in handen hebben, of delen zij die met belanghebbenden (stakeholders) zoals het personeel, de klanten en de overheid? De meest spelregels komen niet uit de lucht vallen maar zijn historisch gegroeid, en het voorwerp van wetgeving en overheidsbeleid. Ze zijn ook ingebed in de waarden en normen van een samenleving en zullen daarom een zekere onderlinge samenhang vertonen. Een voorbeeld daarvan is dat kinderen vooral in de familiesfeer leren hoe met macht om te gaan: in patriarchale samenlevingen waar de vader domineert zal deze ervaring anders zijn dan in samenlevingen met een 'onderhandelingshuishouden' met gelijke partners. Dit heeft gevolgen voor het accepteren en functioneren van politieke democratie. Patriarchale samenlevingen hebben daardoor vaak ook een autoritaire staatsvorm.³⁵

De staat speelt in deze benadering een complexe rol. Enerzijds is het de ultieme institutie, de bron van institutionele verandering door wetgeving en de uitvoering daarvan – en daarmee het instrument om institutionele verandering te realiseren. Het is tevens de scheidsrechter die moet toezien op de naleving van de regels van het spel, die moet handelen in het algemeen belang en de taak heeft om de zwakken te beschermen. Een sterke staat is dus van belang voor de naleving van de bestaande spelregels en de introductie van nieuwe. Maar de staat heeft een dubbel gezicht, want deze kan zich ook keren tegen de onderdanen. Macht heeft de neiging samen te klonteren, en de

³⁵ Hierover Jan Luiten van Zanden, *Dochters van Lucy*.

staat kan in de handen vallen van ‘sterke mannen’ of belangengroepen die de macht van de staat gebruiken voor eigen doeleinden (state capture). De ontwikkeling van instituties die de macht van de staat aan banden legt, van machtsbalansen in de samenleving, is dan ook een van de belangrijkste thema’s in de NIE. De opkomst en evolutie van de parlementaire democratie, dat op het eerste gezicht grote nadelen heeft in vergelijking met de autocratie (dat veel meer doelgericht kan zijn, in vergelijking met de vaak moeizame besluitvorming onder democratische verhoudingen), is een van grote vragen waar institutionele economen zich over buigen. Het antwoord lijkt te liggen in het feit dat de open democratie veel beter de informatie gebruikt waarover een samenleving beschikt, terwijl de dictator informatiestromen juist onderdrukt en alleen het goede nieuws wil horen. Bovendien willen burgers zich veel meer inzetten voor een staat waarmee ze zich kunnen identificeren dan voor een autoritaire staat die hen onderdrukt.³⁶ Maar deze voordelen van democratie werken op de lange termijn, wat betekent dat op korte termijn de autoritaire staat het kan winnen van de democratie. De Romeinse Republiek had daarom de regel dat als er oorlog dreigde, de senaat (de vertegenwoordiging van de elite/bevolking) zichzelf een jaar lang afschafte en een dictator met onbeperkte bevoegdheden benoemde die de organisatie van de oorlogvoering op zich nam (een fraai voorbeeld van een ‘institutie’).

Het doel van de spelregels die door NIE bestudeerd worden, is om samenwerking mogelijk te maken in de complexiteit van elke samenleving. De markt staat daarbij veelal centraal: hoe is marktverkeer mogelijk, en op welke manieren kan daardoor arbeidsdeling en specialisatie ontstaan – de bron van alle economische ontwikkeling? De efficiency van de markt wordt algemeen erkend in de NIE, maar er wordt ook aangetoond dat er vele varianten van kapitalisme zijn (in West-Europa het Rijnlandse overleg model versus het Angelsaksische ‘vrije markt’ model), en dat markten altijd ingebed zijn in de normen en waarden van een samenleving. Zo is het neoliberale kapitalisme van de jaren 1990 heel anders dan het corporatistische kapitalisme van de jaren 1960.

De onderliggende vraag is of bepaalde spelregels beter werken dan andere. Nobelprijswinnaar Acemoglu heeft met zijn co-auteurs aannemelijk gemaakt dat inclusieve instituties die brede participatie in economische en sociaal-politieke processen mogelijk maken, de sleutel zijn tot economisch succes.³⁷ Extractieve instituties, die uitbuiting van de een door de ander mogelijk maken, zijn daarentegen juist verantwoordelijk voor economische stagnatie en achteruitgang. Slavernij is een recept voor economische en sociaal-politieke malaise, en landen en regio’s met zo’n verleden hebben grote moeite om zich spontaan verder te ontwikkelen. Het is een kleine stap vanuit deze centrale hypothese in de NIE, dat inclusiviteit goed is voor ontwikkeling, naar de *capabilities approach* van Amartya Sen.³⁸ Het is tevens een stap vanuit de empirische economie, die theorieën ontwikkeld en test, naar de ethisch-normatieve ideeën van Sen. Daarin wordt ‘ontwikkeling’ gedefinieerd als de toename van vrijheid om het leven naar eigen inzichten in te richten (dat is geen feit, maar een keuze). Agency is een belangrijke term in deze literatuur. Het gaat er om om mensen de vrijheid te geven, in staat te stellen om zelfstandig beslissingen te nemen over hun leven. Het ultieme ideaal, de door Sen voorgestelde norm van al ons handelen, is om mensen deze ruimte te geven. Instituties die deze ‘vrijheid’ bevorderen, hebben dus direct een positieve impact op het welbevinden van de betrokkenen. Denk aan misschien wel de belangrijkste institutionele verandering in de afgelopen vijftig, de emancipatie van de vrouw, de gelijkberechtiging van de dochters van Lucy, die vrouwen veel meer agency gegeven heeft en mogelijkheden zich te ontwikkelen enorm uitgebreid heeft. De welvaartswinst die daarmee bereikt werd is enorm – en dat was niet zozeer het

³⁶ Een sterk voorbeeld hiervan is de studie van Overy, Why the Allies won

³⁷ Why Nations Fail

³⁸ Development as Freedom

gevolg van overheidsbeleid (vaak ging het bij de tweede feministische golf juist om het afschaffen van door overheid opgelegde spelregel), maar van 'bottom up' veranderingen in waarden en normen. Eenzelfde verhaal kan verteld worden over de emancipatie van homoseksuelen die min of meer parallel liep met de tweede feministische golf. Maar Sen stelt ook dat een samenleving die daar de ruimte voor schept, uiteindelijk ook meer vitaal is, beter in staat zich aan te passen en te innoveren. Dit is uiteindelijk niet het resultaat van investeringen in productiecapaciteit of onderwijs, van innovatief vermogen of wetenschappelijk onderzoek, maar van de inclusiviteit van het institutioneel kader van een land. De kwaliteit daarvan wordt voortdurend bedreigd door corruptie, ongelijkheid en misdaad.³⁹ Het is dus mogelijk Sen en North met elkaar te verbinden: Sen's Agency speelt zich af binnen de spelregels van North, of beter nog, binnen de inclusieve instituties van Acemoglu. Sen verzorgt het ethisch-normatieve doel, North en Acemoglu de instituties die dit doel realiseerbaar maken.⁴⁰ Iets minder abstract, vertaald naar Nederlandse situatie: ons poldermodel, een redelijk inclusief institutioneel kader dat teruggaat tot de Middeleeuwen, en de daarmee verbonden *civil society*, is de belangrijkste bron van welbevinden op de lange termijn omdat het grosso modo aan de Sen-North-Acemoglu criteria voldoet. Vertaald naar het belang van de markt: vrij marktverkeer kan binnen de juiste institutionele kaders voor welbevinden zorgen, maar binnen een ander geheel aan spelregels ook leiden tot de uitbuiting van de een door de ander.⁴¹

Inclusieve instituties zijn dus het meest waardevolle 'bezit' van een samenleving, die ontwikkeling mogelijk maken en als zodanig de bron van brede welvaart zijn. Zij zijn de echte 'wealth of nations', het belangrijkste vermogen waar een samenleving over kan beschikken. Zij bepalen waar de toename van de slimheid van de mensheid, waar de groei van nieuwe ideeën, in resulteert – in grotere vrijheid voor allen, enkelen, of juist grotere onderdrukking van allen door enkelen. Het maatschappelijk kapitaal van Nederland was en is zeer hoog – tal van redelijk tot goed functionerende instituties bevorderen dergelijk gedrag. De 'open society', de rechtstaat, de parlementaire democratie, een bedrijfsleven dat tot op zekere hoogte goed samenwerkt met vakbonden, familieverhoudingen die recht doen aan de belangen van alle betrokkenen, en ga zo maar door. Niet voor niets scoren landen als Nederland hoog op internationale ranglijsten van inkomens, geluksniveau, innovativiteit en (zo weinig mogelijk) corruptie. Dat komt niet door ons aardgas of het bezit van andere grondstoffen, niet (alleen) door onze aantrekkelijk ligging in West-Europa (want die ligging is aantrekkelijk omdat we omgeven zijn door burens met ongeveer vergelijkbare instituties), niet door de 'uitbuiting' van de Global South (al speelt die wel een rol – we komen daar nog op terug), maar vooral door de manier waarop de samenleving is ingericht, de spelregels die door deels toevallige historische ontwikkelingen zijn ontstaan en die (misschien door een soort Darwiniaanse selectie) dominant geworden zijn in een lang historisch proces waarvan de wortels teruggaan tot in de Middeleeuwen.

Dit maatschappelijk kapitaal bepaalt hoe samenlevingen omgaan met 'externe schokken' (zoals een oorlog, of een epidemie, of de opkomst van een economisch concurrent, zoals bijvoorbeeld Japan in de jaren 1970 en 1980). Instituties zijn het gevolg van lange historische veranderingsprocessen, en vertonen een hoge mate van persistentie. Het burgerschap zoals we dat nu kennen, en dat een van de hoekstenen is van de westerse democratie en samenleving, is ontstaan in de steden (en dorpen) van de Middeleeuwen. Deze communes waren 'eedgenootschappen', door een eed van trouw aan de stad bij elkaar gehouden gemeenschappen, waarbij burgers – kooplieden in eerste instantie –

³⁹ D. Acemoglu en J. Robinson, *Why Nations Fail*. Profile Books, 2013. A. Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, 1999.

⁴⁰ van Zanden, Jan Luiten. "In good company: about agency and economic development in global perspective." *Economic History of Developing Regions* 27.sup1 (2012): S16-S27.

⁴¹ M. Prak en J.L. van Zanden, *Nederland en het Poldermodel*. Bert Bakker 2013.

beloofden samen te werken en offers te brengen in de vorm van belastingen en deelname aan de gemeenschappelijke verdediging – om de stad te beschermen in tijden van nood. Daarbij kon men teruggrijpen op nog oudere tradities die hun wortels vonden in de Griekse stadsstaten van de klassieke Oudheid. Dat burgerschap heeft zich ontwikkeld van een plaatselijk fenomeen tot een nationaal verschijnsel, dat aan de bron lag van de moderne democratie. Het is een van de duidelijkste resultaten van het onderzoek op dit terrein dat institutionele verandering veelal een traag proces is, en dat het niet eenvoudig is om een 'beter' institutioneel kader te ontwikkelen. Een voorbeeld van het doelbewust willen veranderen van de instituties van een samenleving is de geleidelijke opbouw van de welvaartsstaat in West-Europa in de periode na pakweg 1870, toen allerlei maatregelen genomen werden om de arbeidende bevolking beter te beschermen tegen de onvoorspelbare krachten van de markt (door regulering van de arbeidsmarkt, door introductie van sociale verzekeringen). Deze en vergelijkbare instituties bouwden echter weer voort – zoals ik met Maarten Prak heb aangetoond – op vergelijkbare instituties als gilden en communes die in de Middeleeuwen waren ontstaan. Op een vergelijkbare manier kan de lijn betrokken worden van de parlementen die in feodaal Europa na 1200 ontstonden en de moderne parlementen die in de 19^e eeuw zich verder ontwikkelden als centrale instituties van de democratisering van de samenleving. Belangrijk is de conclusie uit veel van dit onderzoek dat inclusieve instituties, die de agency van mensen versterken, een positieve impact hebben op economische ontwikkeling, terwijl instituties die op uitbuiting zijn gebaseerd – slavernij, kolonialisme – lange termijn evolutie afremmen of blokkeren. Met andere woorden, Sen (met zijn nadruk op vrijheid en agency) en North (die vooral het inperken (constraints) van gedrag benadrukt) kunnen door een deur, liggen in elkaars verlengde – althans volgens deze interpretatie van de NIE en de ethische voorstellen van Sen. Ze worden als het ware met elkaar verbonden door het belang dat Acemoglu hecht aan inclusiviteit van instituties. Het is mogelijk deze uiteenlopende benaderingen – de 'positivistische' van North en Acemoglu en de ethisch-normatieve van Sen – te integreren tot een synthese, de NIE+, dat enerzijds normen bevat hoe te handelen, en theorieën wat dit handelen drijft en welke gevolgen dat heeft (maar daar zijn echte theoretici voor nodig, dit is wat te veel om van een economisch historicus te verwachten).

NIE probeert de spelregels van het maatschappelijk verkeer te doorgronden en hun effecten te analyseren. Dat betekent niet dat institutionele economen voor zoveel mogelijk formele regelgeving zijn. Waarden en normen die gedrag 'gratis' sturen, zijn potentieel veel efficiënter dan formele regelgeving via wetten en door autoriteiten op te leggen sancties. Toch is de grote trend er een richting meer formele regelgeving, want informele gedragsnormen zijn niet (eenvoudig) te reguleren, en de naleving ervan kan meestal niet afgedwongen worden. In het verleden werd de leraar, de huisarts, de psycholoog, de politieman en de dominee als professionals vertrouwd, en hadden zij een grote mate van vrijheid om hun werk te doen. Maar als er een keer iets fout ging, dan ontstond vanzelf de roep om meer regelgeving en controle, om standaardisatie, protocollen en verantwoording. Het 'Meisje van Nulde' (1996-2001) leidde in de Jeugdzorg tot een crisis die alles in dat vak veranderde. De digitale revolutie maakte het bovendien mogelijk om zeer gedetailleerde systemen van controle en verslaggeving te introduceren. Over een breed front van professionele activiteiten (waar we in hoofdstuk 4 op terugkomen) heeft deze bureaucratisering ertoe geleid dat de productiviteit vermoedelijk gedaald is, of veel minder gestegen dan mogelijk was door de invoering van de ICT technologie. Terwijl alle wetten en regels die bestaan hun eigen logica hebben – ze beschermen bijvoorbeeld consumenten, huurders, arbeiders, het milieu – kan het geheel aan regels contraproductief zijn, en het maatschappelijk leven verstikken. Maar de omzetting van informele naar formele regels laat zich niet makkelijk terugdraaien – een wet kan door kabinet en parlement veranderd worden, een norm laat zich niet per decreet invoeren. Waar deze omzetting

richting formele regels vaak gepaard gaat met wantrouwen in de effectiviteit van innerlijk gedreven normatief gedrag, vereist een ommekeer van dit proces vertrouwen in de medemens.

Burgerschap is een goed voorbeeld van een uiterst efficiënte, ‘goedkope’, ‘informele’ institutie. Zoals we in hoofdstuk 4 verder zullen uitwerken, is het een impliciete contract dat burgers hebben met de staat, waarbij de afspraak is dat de burger zich zal inspannen – bijvoorbeeld door een redelijke belasting te betalen, of zelfs met eigen lijf de staat te verdedigen – om de staat te steunen in ruil waarvoor de staat de belangen van de burger zich ter harte zal nemen. Het is een deels ongeschreven contract: de burger zal een faire bijdrage leveren aan de belastingen en ook op andere manieren het algemeen belang dienen. Het is uiteindelijk rationeel om als burgers ‘het goede’ te doen, want als iedereen dat doet, dan ontmoet men ook alleen maar goed. Het is in spel theoretische termen een stabiel evenwicht als iedereen zich zo coöperatief gedraagt. Maar er is altijd de verleiding om zich als free rider te gedragen en te profiteren van deze ‘ideale’ situatie en tegelijkertijd korte termijn winsten te behalen door van deze norm af te wijken (bijvoorbeeld door wel te stelen, terwijl niemand er rekening mee houdt dat er gestolen kan worden en men dus een touwtje uit de brievenbus laat hangen). Vaak gaat het daarbij om een afweging tussen korte termijn winsten die behaald kunnen worden door free rider gedrag, door ‘greed’, en de lange termijn baten van coöperatief gedrag voor de gemeenschap. Efficiënte gedragsregels zijn gebaseerd op grotendeels vrijwillige, geïnternaliseerde naleving ervan. Disciplinerende sancties zijn kostbaar en tijdrovend. Moraal en religie functioneren als de ‘nudgers’ van coöperatief gedrag – in de meest extreme vorm wordt ‘zondig’ gedrag bestraft met de hel, en coöperatief gedrag beloond met de hemel. Maar zoals Dostojewski in de Gebroeders Karamazov al schreef, als God dood is, is alles toegestaan. Het wegvallen van religieuze morele fundamentele kan leiden tot existentiële verwarring, morele twijfel en uiteindelijk geweld. De post-religieuze samenleving moet dus andere mechanismen ontwikkelen om het goede gedrag af te dwingen.

Maatschappelijk kapitaal, het geheel aan spelregels, laat zich echter niet eenvoudig meten. We kunnen (nog) niet objectief vaststellen of het geheel aan spelregels in een samenleving ‘beter’ of ‘slechter’ is geworden. Daarvoor is diepteonderzoek nodig, wat we in dit boek proberen te bieden voor een aantal fundamentele instituties en delen van economie en samenleving. Want dat is uiteindelijk wat we willen weten: wat is het effect van beleid (en dat is per definitie verandering of juist stabilisatie van bepaalde spelregels) op de instituties van een samenleving? Wat we, met andere woorden, nodig hebben als we echt onder de motorkap willen kijken is een conceptueel kader dat het mogelijk maakt om de kwaliteit van ‘de motor’ in kaart te brengen. Een mogelijke oplossing is om te kijken naar een of meerdere waarden die floreren bij gunstige institutionele rugwind. Ze vormen als het ware de lakmoestest van de kwaliteit van het institutioneel kader – de omvang en diepte van het maatschappelijk kapitaal. Douglass North heeft al betoogd dat vertrouwen een kernwaarde is om de kwaliteit van het institutionele kader te meten, en veel van de relevante literatuur over instituties gaat over vertrouwen. Vergelijkbare ‘zachte waarden’ die verband houden met de kwaliteit van het maatschappelijk kapitaal zijn de afwezigheid van corruptie en de kracht van de civil society, en daar nauw aan gerelateerd, de al genoemde vitaliteit van burgerschap. Volgens North reflecteert de rentestand op de kapitaalmarkt het vertrouwen in een samenleving: hoe lager de rente, hoe meer vertrouwen men klaarblijkelijk heeft in de regels van het spel, aangezien kapitaalverschaffers bereid zijn een papertje (een schuldbewijs) te ruilen tegen het bedrag van het betreffende vermogen.⁴² Maar de rentestand kent ook andere determinanten, zoals we tijdens de Euro-crisis ontdekten,

⁴² North

kunnen er conjuncturele redenen zijn voor de Centrale Bank om de rente laag te houden en zelfs negatief te doen zijn.

De ‘Wealth of Nations’ waar de grondlegger van de economische wetenschap naar op zoek was, bestaat volgens de NIE uit de spelregels van het economisch/maatschappelijk verkeer die leiden tot vertrouwen, samenwerking en uiteindelijk tot vrijheid om zelf het eigen leven in te richten. De vraag of Nederland er in 2020 beter voorstond dan in 1980 kan dus in principe beantwoord worden door te kijken naar wat er gebeurd is met het maatschappelijk kapitaal. Is dat inclusiever geworden, en biedt het daardoor meer mensen vrijheid in de zin van Sen? We kunnen dit niet precies meten – of liever, nog niet meten. Daarom is de analyse vooral kwalitatief. En gezien de grote diversiteit aan instituties, moeten we ons beperken tot sleutel spelregels. De ‘eeuwige’ tegenstelling tussen markt en staat, de rode draad in NIE, kan daarbij richting geven aan het onderzoek: we starten met de staat, daarna volgt een analyse van veranderingen in de marktsector.

We denken dat we langs deze weg ook de motor van het proces van economische ontwikkeling in het vizier krijgen, want die bestaat in de kern (als NIE gelijk heeft) uit een samenspel van instituties. Het is dus ook een speurtocht naar de drijvende krachten achter de dynamiek van de markteconomie, van het kapitalisme. Wat veroorzaakt de verbijsterende dynamiek van deze maatschappelijke constellatie in de afgelopen tweehonderd jaar, en waarom lijkt de groei de laatste decennia, vanaf 1973, steeds verder te vertragen? Om deze motor in kaart te brengen, wordt er regelmatig teruggegrepen op ontwikkelingen die ver voor 1980 plaatsvonden.

De speurtocht naar het maatschappelijk kapitaal

Dit boek biedt een reconstructie van de evolutie van sleutel instituties om vast te stellen wat er tussen 1980 en 2020 met het maatschappelijk kapitaal van Nederland gebeurd is, en hoe dat kan verklaren dat we nu een meervoudige crisis doormaken. We beginnen bij de overheid, de centrale institutie in elke economie (al is er recent een trend ontstaan om het zonder de ‘deep state’ te willen doen). De staat zou je een ‘meta-institutie’ kunnen noemen, omdat deze niet alleen bestaat uit een complex geheel aan spelregels, maar ook de bron is van institutionele verandering. Door wet- en regelgeving in eerste instantie – elke beleidsdaad is een verandering in een spelregel. Voor links was het de institutie die het maatschappelijk transformatieproces richting een betere – socialistische – samenleving moest uitvoeren, de spil van de maakbaarheid van de samenleving, en dus de hoop van de natie. Economen en economisch historici hebben veel aandacht geschonken aan ‘state capacity’ – het geleidelijk aan opgebouwde vermogen van de staat om belastingen te heffen en op allerlei manieren effectief te interveniëren in het economisch proces.⁴³ Staten met een grote state capacity hadden grotere kansen te overleven in de onderlinge concurrentiestrijd tussen de Europese staten. Burgerschap – het vrijwillig meewerken aan belastingen bijvoorbeeld – was daarbij een sleutelinstitutie. Tijdens de Opstand die in 1572 begon, konden de opstandige Hollandse steden bij hun burgers veel meer geld ophalen dan de koning van Spanje bij zijn onderdanen, omdat de Hollandse burgerij betrokken was bij de politieke keuzes die de staat maakte. Een sterke en efficiënte staat – met een laag niveau van corruptie – was een van de lange termijn resultaten van het Europese staatsvormingsproces. Het is een collectief goed dat potentieel veel baten oplevert, maar de staat kan ook ondermijnd worden door *free rider* gedrag en de weg naar een slecht

⁴³ Dinicecco, Mark (2017). [*State Capacity and Economic Development: Present and Past*](#). Cambridge University Press.

functionerende staat is veel makkelijker te bewandelen dan omgekeerd. Goede instituties en de morele basis waarop die gebouwd zijn, komen te voet en gaan te paard.

Tegenover de staat staat natuurlijk de markt – gedecentraliseerd (tegenover de centrale macht van de staat), coördinerend met de ‘verborgen hand’ van Adam Smith (tegenover de zichtbare hand – het geweldmonopolie - van de staat). De markt wordt gezien als een bron van welvaart en werkgelegenheid; in zekere zin is het kapitalisme gebaseerd op het compromis dat de markt ongelijkheid produceert in ruil waarvoor het proces van ‘creatieve destructie’ leidt tot groei van productie en productiviteit. Maar het is (overigens als alle andere deelnemers in het maatschappelijk spel) een bron van gevestigde belangen. In het neoliberalisme is de staat de ‘vijand’: hij onderdrukt het vrije marktverkeer door regelgeving, belastingheffing en het faciliteren van ‘rentseeking’. In de NIE wordt de staat veel evenwichtiger behandeld en is er veel aandacht voor de ‘dubbele’ rol die de staat van nature speelt.

Deze speurtocht in het spanningsveld tussen staat en markt is als volgt geordend. De hoofdstukken 1, 2 en 3 zijn inleidend van karakter en introduceren de problematiek zowel theoretisch (3) als historisch (1). Hoofdstuk 2 illustreert de diagnose die gegeven kan worden als alleen op de uiterlijke kenmerken van de samenleving afgegaan wordt. De poging om onder de motorkap te kijken begint in de hoofdstukken 3 en 4, die zich richten op de staat – de ultieme institutie – en op het ‘sociaal contract’ dat burgers met de staat gesloten hebben. Hoofdstuk 4 gaat vooral in op de afnemende effectiviteit van de staat; wat is er de afgelopen 40 jaar gebeurd dat de capaciteit van de Nederlandse staat om dingen te organiseren en af te dwingen zo sterk ondermijnd is? Hoofdstuk 5 gaat specifiek over armoedebelief, sociale zekerheid en ongelijkheid. Het probeert de paradox van de onvrede met de welvaartsstaat te verklaren. De markt, in zekere zin de ‘tegenhanger’ van de staat (zeker in neoliberale ogen) is het onderwerp van de volgende twee hoofdstukken. Hoofdstuk 6 zoomt in op de economische prestaties van de marktsector onder vrijwel ideale omstandigheden – met de rugwind van het neoliberale offensief en met de nieuwe mogelijkheden van de ICTtechnologie. De ommezwaai in het economisch beleid na 1982 was er op gericht de marktsector te versterken; wat heeft ons dat gebracht? En welke bijdrage leverde de nieuwe, revolutionaire technologie van de IT-revolutie aan brede welvaart? En hoe verklaren we de soms tegenvallende resultaten – zat er een weeffout in het ontwerp van het internet en de daarbij horende technologie? Hoofdstuk 7 reflecteert daarop. Terwijl de ICT revolutie ons grotendeels overkomen is, zijn er vanaf de jaren zeventig bewuste pogingen gedaan om het institutionele kader van de economie te sturen in de richting van grotere duurzaamheid. Was het Nederlandse maatschappelijk kapitaal in staat deze koerswijziging vorm te geven, vraagt hoofdstuk 8? Waarom lukte het niet instituties te ontwerpen die deze transitie versnelde?

Een goed voorbeeld van het uitbouwen van het maatschappelijk kapitaal is het proces van Europese integratie dat in 1957 met het Verdrag van Rome begon (of misschien wel met het EGKS-verdrag van 1951) en geleid heeft tot het ontstaan van de Europese Unie zoals we dat nu kennen. Het is misschien wel het meest ambitieuze voorbeeld van institutionele vernieuwing, van uitbreiding en samenwerking van de afgelopen eeuw. In de laatste decennia is de ontwikkeling van de EMU het speerpunt geweest van het integratieproces. We zoomen in hoofdstuk 9 daar op in, en stellen de vraag welke bijdrage deze uitbouw van het institutionele kader geleverd heeft aan het maatschappelijke kapitaal.

Het boek bespreekt en analyseert een heel breed terrein van sociaal-politieke en economische verandering, maar lang niet alle onderdelen van het maatschappelijk kapitaal komen aan de orde. De instituties van gezin, huishouden en familie – ook wel micro-instituties genoemd – zijn niet meegenomen in de analyse (vooral omdat ik recent een ander boek over de vrouw-man verhouding

gepubliceerd heb, en, omdat er veel overlap is, het risico loop mezelf te herhalen).⁴⁴ De arbeidsmarkt komt in verschillende hoofdstukken aan de orde, maar een apart hoofdstuk daarover had zeer wel gekund. De grootste lacune is misschien wel ontbreken van aandacht voor het migratievraagstuk, dat zeker de laatste tijd zo hoog op de politieke agenda staat. Van een wat andere orde is de landbouwsector, dat een heel eigen institutioneel kader en de daarmee verbonden ontwikkelingslijn lijkt te volgen, maar ook dat hoofdstuk is niet geschreven. Ik heb nog gekeken naar een hoofdstuk over ontwikkelingssamenwerking en alles wat daarbij komt kijken, maar dat voer te ver weg van de hoofdlijnen van dit verhaal.

Deze hoofdstukken zijn niet geschreven als historische verhalen, waarbij de ene ontwikkeling de andere in de tijd opvolgt. Het perspectief is er een van de terugblik op de afgelopen 40 tot 50 jaar, waarbij de vraag centraal staat welke veranderingen zich hebben voorgedaan en wat de oorzaken daarvan zijn geweest. Een aantal voorstudies voor de verschillende hoofdstukken werden gepubliceerd op de economen-website Me Judice, en zijn oorspronkelijk meer als column dan als wetenschappelijk betoog geschreven. De balans wordt opgemaakt van een leven, een generatie, een tijdperk. In een poging om rekenschap af te leggen en te begrijpen 'waarom onze generatie er zo'n zootje van gemaakt heeft'.

⁴⁴ Dochters van Lucy

IV. De spil van het maatschappelijk kapitaal

...waarin de vraag centraal staat waar de crisis van de staat vandaan komt, zit het tussen de oren of is de staat door neo-liberalisme 'uitgeknepen', en hoe ging dat dan? Een vergelijking met de VS zet ons op het spoor van burgerschap en professionalisering als waarden die het collectief ondersteunen, waarden die onder druk staan maar toch vitaliteit vertonen

Het onvermogen van de staat in de schemeravond van het neo-liberalisme

Herman Tjeenk Willink was lange tijd als 'onderkoning' van Nederland (de bijnaam die aan de functie van Vice-President van de Raad van State verbonden is) een van de invloedrijkste personen in Den Haag en omstreken. Er kon bijna geen kabinet gevormd worden zonder een grondige voorbereiding daarvan door deze informateur van PvdA huize. Na zijn pensionering in 2012 legde hij zijn zorgen over de Nederlandse politiek en overheid vast in een aantal beknopte geschriften. In 2021 schreef hij in het polemische 'Kan de Overheid de Crisis aan?' onder andere: "Kan de democratische rechtsorde overeind blijven..... als de overheid steeds meer kennis commerciële inhuurt en het nut van staatkundige instituties wordt afgemeten aan kosten en baten? Hebben we niet te maken met een sluipende crisis, betonrot, die de democratische rechtsorde langzaam aantast? Denk alleen al aan kostbare 'bestuurlijke ontsporingen' (nationale politie, persoonsgebonden budget, hogesnelheidslijn, ICT-projecten, belastingdienst). Maar de overheid als bedrijf zou in haar functioneren toch goedloper worden?"⁴⁵ Hij verwoordde daarmee het gevoel van malaise over het overheidsoptreden dat in de afgelopen jaren algemeen geworden is, na grote crises zoals het toeslagenschandaal, Groningse aardbevingsschade en stikstofemissies, en een lange, lange reeks met kleinere schandalen veroorzaakt door een falende overheid.⁴⁶ Ooit hadden we het idee dat Nederland een redelijk goed georganiseerd land was, maar dat beeld is sterk onder druk gekomen door de aaneenschakeling van problemen die onoplosbaar lijken te zijn: de kosten van de zorg, het oprukken van de harde criminaliteit, de woningnood, de ondercapaciteit bij defensie, het te krappe elektriciteitsnetwerk, de dalende biodiversiteit en de afnemende kwaliteit van het onderwijs – het is te veel om op te noemen.⁴⁷

Als historicus probeer je een dergelijke crisis te begrijpen door te zoeken naar historische parallellen. De meest recente crisis die eveneens een structureel karakter had was die van de jaren rond 1980 maar deze had heel andere oorzaken. In zeker zin was deze crisis het spiegelbeeld van die van nu. Toen stond het bedrijfsleven onder druk, zowel ideologisch als materieel, nu is de overheid de partij in de verdrinking.

⁴⁵ Herman Tjeenk Willink, *Kan de overheid crises aan?* Prometheus 2021, p. 23.

⁴⁶ Met dank aan Rex Panneman die dit onderwerp voor mij verkende en met een aantal betrokkenen sprak.

⁴⁷ Het idee dat er meerdere crises zijn wordt bestreden door Bovens en 't Hart: Bovens, Mark, and Paul T. Hart. *Understanding policy fiascoes*. Transaction publishers, 1998. Zij zien deze crises als 'geconstrueerd' als onderdeel van het politieke proces om gelden te besteden aan bepaalde onderwerpen (je krijgt als departement/pressiegroep meer geld als je een crisis moet bestrijden) en de negatieve rol die de media speelt, met een eenzijdige aandacht voor alles wat fout gaat; ik deel de opvatting van Rex Panneman, *Declining State capacity in the Netherlands (1980s-present)*, Research Report UU 2022 dat er te veel mis gaat om het 'postmodern' af te doen als een construct, al blijft het natuurlijk wel de vraag wat er precies onder crisis verstaan wordt.

De problemen rond 1980 waren het gevolg van het grote succes van de 'gouden jaren' 1950-1973, toen zoals we in de Proloog al zagen na een vlotte wederopbouw de economie in de overdrive raakte en zeer sterk groeide. De werkloosheid verdween als sneeuw voor de zon, en de krapte op de arbeidsmarkt die ontstond, zorgde begin jaren zestig voor het doorbreken van de geleide loonpolitiek. De loongolf die daarvan het gevolg was, wakkerde de inflatie aan. Rond 1970 ontstond het probleem van de stagflatie: de economische groei vertraagde, maar de inflatie bleef hoog door onder meer de sterke verhoging van premies voor sociale zekerheid (de welvaartsstaat werd in de jaren zestig sterk uitgebreid). De kern van het probleem dat zo ontstond was dat de rentabiliteit van het bedrijfsleven onder grote druk kwam te staan – door de toenemende claims van de overheid en van werknemers op het inkomen, en door de negatieve effecten van prijsverhogingen van olie en grondstoffen, die op het winstinkomen afgewenteld werden. Arbeidsintensieve bedrijfstakken krompen sterk in, een proces dat al in de jaren zestig begonnen was toen de textiel als eerste aan een grote krimp begon, gevolgd door onder andere de scheepsbouw. De rentabiliteit en daarmee de vitaliteit van het bedrijfsleven waren aan erosie onderhevig. Een en ander kwam tot uitdrukking in een sterke stijging van de arbeidsinkomensquote, de keerzijde van de dalende rentabiliteit van het bedrijfsleven. Zelfs de grootste bedrijven – zoals het toen nog gigantische Philips met meer dan 400.000 werknemers – kwamen in de problemen. Flankerend industriebeleid van de overheid, die bedrijven aanzette tot samenwerking en concentratie, was doorgaans weinig succesvol. Vooral bij de RSV-enquête uit 1983-84, waarbij de Tweede Kamer onderzoek deed naar de miljarden steun die aan de scheepsbouw gegeven waren, maar die niet geleid hadden tot structurele verbetering van deze sector. Integendeel, van de eens zo bloeiende bedrijfstak was weinig meer over. De overheid had gefaald, zo was de conclusie, die aansloot bij de in deze jaren veranderende waardering voor industriepolitiek in het bijzonder en de overheid in het algemeen.

Deze verzwakking van de positie van het bedrijfsleven had ook een ideologische dimensie. In de jaren zestig was economische groei vanzelfsprekend geworden, en was misschien mede daardoor de kritiek op bedrijfsleven en kapitalistische markteconomie opgeleefd. De negatieve effecten van economisch expansie – ongelijkheid, milieuvervuiling, de problematiek van de Derde Wereld – werden direct in verband gebracht met het kapitalisme. Zoals we al zagen verwoorde het kabinet Den Uyl dat van 1973 tot 1977 aan de macht was deze kritiek op het bedrijfsleven, dat op hun beurt sterk het gevoel had geen luisterend oor in Den Haag meer te vinden.⁴⁸

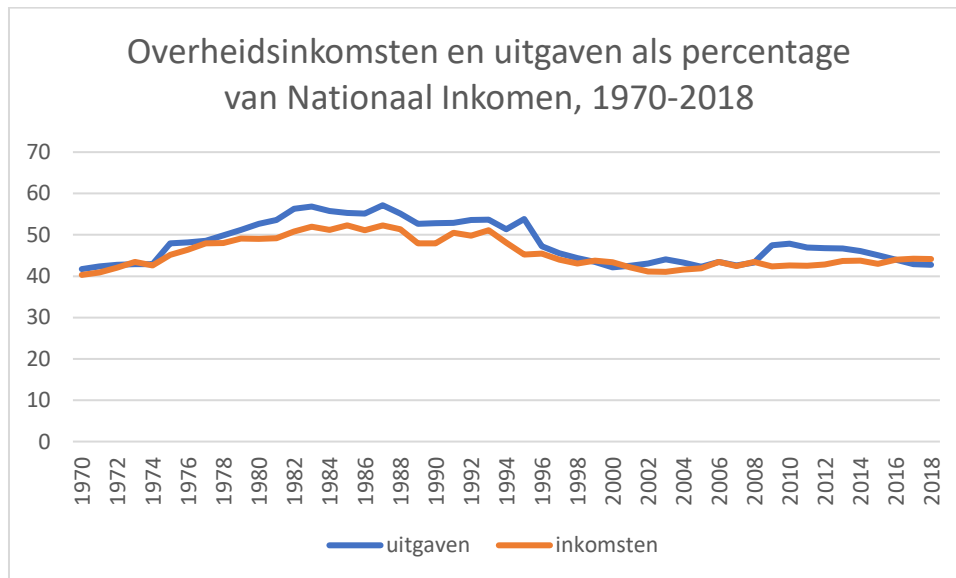
Rond 1980 stond het Nederlandse bedrijfsleven dus onder druk door de sterke achteruitgang van rentabiliteit en de ideologische kritiek op de rol die 'het kapitaal' in de economie speelde. De 'uitweg' die gevonden werd bestond uit het omarmen van een andere ideologie – het neo-liberalisme – dat de overheid zag als de grote boosdoener en de oplossing zocht in het vergroten van de invloed van de markt. Mede door de val van de Berlijnse muur is dit denken dominant geworden en gebleven, misschien wel tot vandaag. Bezuinigingen door de overheid, loonmatiging en liberalisering van de economie hebben op den duur gezorgd voor een sterke daling van arbeidsinkomensquote en het aandeel van de overheid in BBP, en voor groei van de werkgelegenheid. Maar net zoals de 'gouden jaren' 1950-1973 leidden tot de 'overshoot' van de jaren zeventig, lijkt nu de verhouding overheid – economie de andere kant op uit het lood geslagen.

De huidige crisis: de overheid onder druk

De huidige crisis heeft, net als die rond 1980, een materiële en een ideologische dimensie. Nederland is een van de weinige landen waarin de overheid relatief sterk gekrompen is. De omvang van de

⁴⁸ J.L. van Zanden, Een klein land in de 20^e eeuw. Het Spectrum 1997.

overheidsuitgaven in GDP nam af van bijna 60% in 1982/83 naar 42,3% in 2000, op welke niveau het bleef liggen tot de financiële crisis van 2008, die de overheid dwong om grote uitgaven te doen (o.a. om enkele banken te redden), waardoor het percentage omhoog veerde naar meer dan 48% in 2009/2010.⁴⁹ Daarna daalde, mede door ingrijpende bezuinigingen in 2015/16, deze ratio weer terug naar 42,5% in 2019, waarna het weer toenam tot rond 48% in de corona-jaren. Deze daling was het resultaat van periodieke bezuinigingen en van de gevolgde begrotingssystematiek (zoals de Zalm-norm), en heeft voor een breed spectrum van collectieve goederen – van defensie tot de software van de belastingdienst – geleid tot ondercapaciteit en verwaarlozing van lange termijn doelen.



Data ontleend aan: <https://www.cpb.nl/de-nederlandse-economie-in-historisch-perspectief-webpublicatie>

Maar het ideologisch tekort is veel fundamenteeler. Het idee dat de markt de bron van alle welvaart is, het centrale geloofsartikel van het neoliberalisme, rechtvaardigde niet alleen de genoemde bezuinigingen, maar verzwakte de overheid fundamenteel als regulator en scheidsrechter van het economisch leven. De eigenstandige rol die de overheid zou moeten spelen, als vertegenwoordiger van het algemeen belang, als hoeder van de zwakken, en in het bijzonder als bewaker van de kwaliteit van het maatschappelijk kapitaal, kwam in dit ideologisch klimaat onder druk te staan. Kenmerkend is dat diensten die zich dienden bezig te houden met toezicht op het bedrijfsleven (landbouw, visserij, chemische industrie) zich vaak zodanig met de belangen van ‘hun’ bedrijfstak identificeerden dat van werkelijk toezicht nauwelijks sprake was.⁵⁰ Dat structurele gedogen paste ook in de Nederlandse tradities van polder-overleg, en verklaart veel van wat er in allerlei dossiers fout gegaan is (Gronings aardgas, PFAS, stikstof – er kan een lange lijst met voorbeelden gemaakt worden).

⁴⁹ Frits Bos, The Dutch Fiscal Framework, OECD Journal on Budgeting Volume 8 – No. 1, OECD 2008.

⁵⁰ Het meest extreme voorbeeld hiervan is de geluidshinder rond Schiphol, waar de Inspectie voor Leefomgeving en Transport ipv boetes op te leggen voor het overtreden van afgesproken normen, geitenpaadjes opzoekt om overtredingen van Schiphol niet te sanctioneren.

Maar hoe kun je als overheid effectief ingrijpen als je *deep down* gelooft dat de markt (die je als overheid ‘verstoort’) de bron van alle voorspoed is? Je hebt als overheid geen globalisering en aandeelhouderskapitalisme nodig om het onderspit te delven als je op een dergelijke ideologische achterstand staat. En het voortdurende falen van de overheid lijkt het gelijk van het neo-liberalisme (en het anti-overheidsdenken in het algemeen) alleen maar te bevestigen. Gebrek aan middelen en dit ideologisch tekort zorgen dus voor een vicieuze cirkel – resulteren in gebrek aan expertise, gebrek aan (zelf)vertrouwen, gebrek aan aansprekende resultaten – waardoor de crisis verder intensiveert. Alleen op deze manier kan de paradox verklaard worden dat er vanaf Fortuyns ‘Puinhopen van Paars’ een grote, onervulde vraag naar betere en meer collectieve goederen wordt gevoeld, maar dat anderzijds de macht zich concentreert bij een partij, de VVD, die daar op zijn zachtst gezegd huiverig voor is. Het is de paradox van de overheid in de 21^e eeuw: meer nodig dan ooit tevoren, maar niet in staat te ‘leveren’, want door ideologie zijn de handen gebonden en de middelen schaars.

We gaan nu eerst zien hoe de verzwakking van de rol van de overheid in de praktijk plaats heeft gevonden.

Het ontleren van de overheid

Het was een merkwaardige ruil. Sigrid Kaag, misschien wel de meest briljante Nederlandse diplomaat van haar generatie, ruilde ‘haar’ ministerie van Buitenlandse Zaken in voor dat van Financiën, terwijl Wopke Hoekstra, gepokt en gemazeld in de cijfertjes van de rijksbegroting, de omgekeerde oversteek maakte. D66 was veel groter dan het CDA geworden bij de verkiezingen van 2021, en kon dus het belangrijke Financien claimen. En deed dat ook, hoewel lijststrekker Kaag maar een beperkte affiniteit had met dit sleutelministerie. In het iets verdere verleden was het ondenkbaar geweest dat ministers zo los kwamen van hun eigen expertise. Niemand stelde ooit voor om als dat zo uitkwam Jelle Zijlstra te swappen met Joseph Luns, of Wim Duisenberg met Max van der Stoep.

Het voorbeeld laat zien hoe anders de politiek nu aankijkt tegen het belang van de expertise van bewindslieden. Het was een symbolische stap in het ‘ontleren’ van de staat, hoewel het vrijwel geen aandacht kreeg, zozeer waren we al gewend aan dergelijke manoeuvres. Eeuwenlang had de staat capaciteiten opgebouwd en expertise ontwikkeld, en de sterke staat die daaruit groeide was een van de sleutels tot het succes van de westerse economie. Maar ergens rond 1980 culmineerde deze ontwikkeling, en vanaf dat moment zette een omgekeerde beweging in gang: het ‘ontleren’, waarmee juist de capaciteit om dingen voor elkaar te krijgen, om politieke doelen te bereiken, sterk geërodeerd is.

Deze verandering wordt gewoonlijk geassocieerd met het *new public management*, dat vanaf de jaren 1980 op de golven van het neoliberalisme steeds populairder werd. Kernidee was dat de overheid zich moest gedragen als een marktpartij en bedrijfsmatig te werk moest gaan - niet langer als een (Weberiaanse) bureaucratie met zijn eigen normen, waarden en gedragspatronen. Overheidsmanagers moesten ‘sturen, niet roeien’ was het eenvoudige credo van het *new public management*, wat betekende dat men alleen de grote lijn in de gaten moest houden en het handwerk aan ingehuurde experts over kon laten. De overheid zelf had geen expertise nodig op de terreinen die men bestreek, maar vaardige managers die politieke doelen konden vertalen in projecten en taken voor ingehuurde experts. Het idee was dat de overheid meer ‘business-like’ zou moeten opereren, met duidelijke kwantitatieve richtlijnen die het mogelijk zouden moeten maken om ambtenaren en ambtelijke diensten op hun prestaties te evalueren. De uitvoering van het beleid kon daarbij losgekoppeld worden van de voorbereiding daarvan, en speciale, op afstand geplaatste

uitvoeringsorganisaties konden in het leven geroepen worden die als commerciële bedrijven beoordeeld konden worden. Dit ontlastte de bureaucratie die zich alleen op het politieke proces van beleidsvoorbereiding kon toelagen. Te veel betrokkenheid bij het onderwerp waar men mee bezig was, werd bovendien als een nadeel gezien: topambtenaren moesten regelmatig wisselen van ministerie, en voor alle ambtenaren gold de 3/5/7 regel: na 3 jaar moest men gaan uitkijken naar een andere klus, na 5 jaar toch wel weg zijn, en na 7 jaar op dezelfde post was men een hopeloos geval. Specifieke taken werden door ministeries verzelfstandigd en op afstand gezet – om politisering te voorkomen en de betreffende instantie alleen op grond van objectieve criteria ('outputindicatoren') te beoordelen. En dit alles om een afgeslankte overheid te krijgen.

Een van belangrijkste gevolgen van de invoering van deze ideeën was dat er enorm veel expertise bij de overheid verdween. Grote reorganisaties (van Rijkswaterstaat, de Belastingdienst), herindelingen van ministeries (door vrijwel elk nieuw kabinet – Natuurbeheer werd bijvoorbeeld als een hete aardappel heen en weer geschoven), of het simpelweg opheffen van ministeries (zoals VROM overkwam, tot groot genoegen van minister Blok, maar al snel zou men leergeld betalen in de vorm van het instorten van de woningbouw) droeg veel bij aan de vernietiging van expertise. Een vergelijkbaar lot trof de verschillende aan ministeries verbonden inspectiediensten, die samengevoegd werden tot een Voedsel- en Warenautoriteit, maar daardoor niet beter gingen functioneren. Daarvoor in de plaats zou – in theorie – de expertise komen van de externe bureaus, maar dat werkte in de praktijk lang niet altijd goed. Ambtenaren verloren het zicht op het beleidsterrein omdat ze alleen via deze intermediairs te werk gingen. Pogingen om de invloed van de consultants in te perken mislukten. Zelfs het beeld van de roeiboot klopte niet: een roeiboot krijgt richting door selectief de roeipanen te gebruiken, maar als die kennis verloren gaat, dan dreigt stuurlaarsheid.

Het is nogal ironisch dat New Public Management snel terrein won – in de jaren 1980 en 1990 – terwijl tegelijkertijd de vergelijkbare filosofie in het bedrijfsleven – bekend als de diversificatiestrategie – snel in diskrediet raakte. In de jaren 1960 en 1970 hadden managers geloofd dat ze grote concerns bestaand uit zeer diverse bedrijven met voordeel (van bijvoorbeeld risicospreiding) konden besturen. Het maakte niet zoveel uit wat er gemanaged werd – in principe kon een goed bestuurder elk type bedrijf aan. Dit had geleid tot zeer omvangrijke conglomeraten die vaak als los zand samenhangen, die veelal de economische stress van de jaren tachtig niet overleefden. Terug naar de kernactiviteiten werd het nieuwe devies van de jaren tachtig en negentig. Op het moment dit uit de VS overgewaaid managementdenken in het bedrijfsleven verlaten werd, werd het door de overheid omarmd.

De afname van de expertise van de overheid, het 'ontleren' van hoe effectief beleid ontwikkeld en uitgevoerd kan worden, is een van de sleutels voor het begrijpen van de crisis (van de staat) waar we ons momenteel in bevinden. Het is tevens een van de belangrijkste veranderingen in het maatschappelijk kapitaal van Nederland. Waar ons land bekend stond om met groot succes uitgevoerde publieke werken – de afsluiting van de Zuiderzee, de Deltawerken – lijkt het nu niet meer in staat om complexe ingrepen in de infrastructuur te realiseren (de metro van Amsterdam is een voorbeeld, de Hoge Snelheidslijn een ander). Waar we in verleden trots waren op de prachtige sociale woningbouw en de internationaal toonaangevende ruimtelijke planning, op de hoge kwaliteit van het onderwijs en het vrijwel ontbreken van corruptie, is er nu schaamte over het (op bijna alle punten) toenemende falen van dezelfde overheid.

Zorgkosten

De zorg is een goed voorbeeld om de problemen van de huidige crisis in de productie van publieke diensten uit te diepen. De explosieve groei van de vraag naar zorg is een van de meest problematische onderdelen van de crisis van de overheid. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, een invloedrijke denktank, schatte in een recent rapport dat als huidige trends doorzetten, in 2050 een op de vier werknemers actief moet zijn in de zorg. De groeiende vraag naar zorg wordt veroorzaakt door enerzijds de vergrijzing van de bevolking, anderzijds de steeds complexere en duurdere zorg waardoor allerlei gezondheidsproblemen die vroeger tot een vroegtijdige dood leidden, nu wel bestreden kunnen worden. Eigenlijk is het goed nieuws: de (gezonde) levensverwachting kan verder opgeschroefd worden, maar daar hangt wel een prijskaartje aan. Was zorg een 'gewone' dienst, dan zou de expansie van de zorgsector vermoedelijk een succesverhaal zijn; de sector slaagt er immers door voortdurende innovatie in een steeds grotere markt voor gezondheidsdiensten te creëren, waardoor we langer en veelal ook gezonder kunnen leven. Het neo-liberale antwoord op het probleem van de financiering ervan is om alles aan de markt over te laten, waardoor de overheidsbegroting niet meer belast zou worden met deze kosten. Wat er dan gebeurt, laat grafiek 1 zien, waarin de kosten van de zorg (internationaal vergelijkbaar gemaakt) zijn afgezet tegen de opbrengst ervan, de gemiddelde levensverwachting. De VS komen het dichtst bij dat pure commerciële model, al is er voor laag betaalden en ouderen ook daar een door de overheid betaald programma. Maar de specifieke ontwikkeling van de VS – een stagnerende levensverwachting die met 78 jaar een maximum lijkt te naderen in combinatie met dramatische stijging van de kosten – is een typisch voorbeeld van een vrijwel geheel door de markt gedomineerd zorgsysteem.⁵¹ Ter vergelijking: landen als Japan en het VK maken de helft van de kosten van de VS, en hebben tegelijkertijd een 2 tot 4 jaar hogere levensverwachting! Daarbij vergeleken is NL relatief duur – zo'n 1000 dollar per jaar per hoofd duurder dan VK en Japan, maar 4000 dollar goedkoper dan de VS, met een aanzienlijk gunstiger levensverwachting dan de VS.

Waarom is het Amerikaanse zorgsysteem zoveel duurder en inefficiënter? Op de markt voor zorg bestaan grote informatiever schillen: de dokter, de zorgverlener, beschikt over informatie over de kwaal van de patiënt en de mogelijkheden en kosten van genezing, waar de patiënt niet over beschikt. De laatste is daarmee in een afhankelijke positie, en kan alleen maar afgaan op het advies van de dokter. De meeste patiënten zijn verzekerd, en betalen dus zelf niet – of een klein deel – van de kosten van behandeling. De dokter heeft er belang bij om zoveel mogelijk dure ingrepen te doen, en zoveel mogelijk dure medicijnen voor te schrijven, want daarvoor wordt hij/zij weer beloond door de farmaceut. De patiënt heeft geen informatie op grond waarvan zij selectief kan zijn. Kortom, de zorgverleners worden rijk, de premies rijzen de pan uit, en er vindt een grote overproductie van zorg plaats die niet bijdraagt aan de gezondheid.

Het is opvallend dat deze Amerikaanse crisis in de zorg haaks lijkt te staan op de voorspellingen van economen die zich gebogen hebben over de financiering van collectieve goederen. Zij verwachten juist dat het (Amerikaanse) marktmodel tot beperking van de vraag naar zorg zou leiden – want de consument/patiënt wordt daarin met de prijs van de behandeling geconfronteerd, terwijl het NHS-systeem van Engeland, waarbij de zorg gratis is, tot onbeperkte expansie van vraag en daarmee aanbod zou moeten leiden, wat juist niet het geval lijkt te zijn (hoewel de NHS zijn *fair share* van de problemen heeft). De verklaring hiervoor lijkt te zijn dat in landen als Engeland, Nederland en elders in Europa, het aanbod door de overheid (al dan niet samen met verzekeraars) centraal vanuit

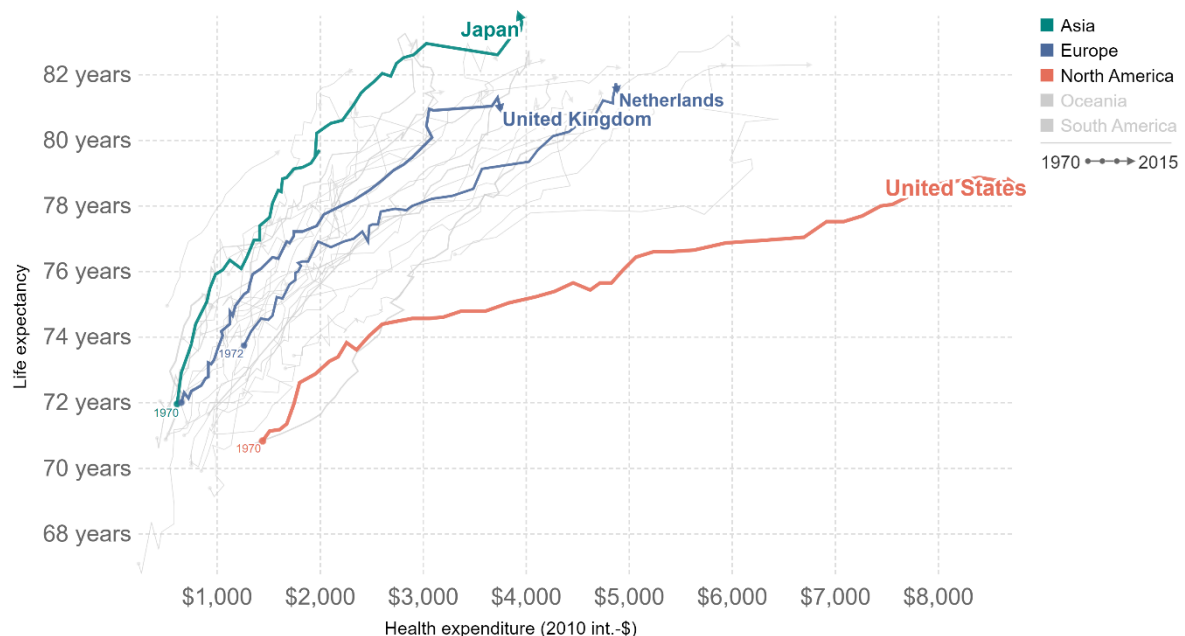
⁵¹ A. Case en A. Deaton, *Death of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton UP 2020.

overheidsfinanciën wordt gecoördineerd en aan banden gelegd. Dat creëert wel weer schaarste, wachtlijden en medicijntekorten.

Life expectancy vs. health expenditure, 1970 to 2015

Health financing is reported as the annual per capita health expenditure and is adjusted for inflation and price level differences between countries (measured in 2010 international dollars).

Our World
in Data



Source: Data compiled from multiple sources by World Bank; Health Expenditure and Financing - OECDstat (2017)
OurWorldInData.org/the-link-between-life-expectancy-and-health-spending-us-focus • CC BY

Bron: Our World in Data.

Zo gezien is de explosie van zorgkosten in de VS een logisch gevolg van de vermarkting, de inbreng van het winstmotief in het systeem. Het lijkt ook een *self-fulfilling prophesy* te zijn geweest: beleid ging vanaf 1980 in toenemende mate er van uit dat de mens zich als *homo economicus* gedraagt, wat er in feite toe leidde dat dergelijke gedrag aangemoedigd werd. Maar hoe werkt het zorgsysteem elders dan? Waarom werken zorgverleners in Japan, het UK of Nederland zo hard als ze werken – en zoveel efficiënter dan in de VS? Kent men daar de op winst gerichte *homo economicus* dan niet?

Professionalisering

Het antwoord is dat ze zo hard werken omdat ze goede doctors, verpleegkundigen of chirurgen willen zijn, omdat ze intrinsiek gemotiveerd zijn voor dit werk, een motivatie die al te vinden is in de bekende Eed van Hippocrates: een arts is dienstbaar aan zijn patiënten en streeft geen eigenbelang na. Dat is de kern van de motivatie van zorgverleners en dat van talrijke andere beroepsbeoefenaren. Rechteren en advocaten, wetenschappers en leraren, journalisten en kunstenaars, ze zijn alle intrinsiek gemotiveerd, en hun beroepscode is vaak veel belangrijker dan het inkomen dat ze verdienen. Na de financiële crisis van 2008 is ook geprobeerd om de moraal van bankiers bij te punten door hen een dergelijke eed te laten afleggen. Professionaliteit is een belangrijke bron van 'meerwaarde', zoals we uit de vergelijking tussen de gezondheidszorg in de VS en Nederland hebben gezien. In een helemaal

uitgekristalliseerde professie is de beroepscode vastgelegd en wordt die bewaakt door eigen rechtspraak. Sam Bowles, die baanbrekend onderzoek deed op dit terrein, vat het als volgt samen: 'When people engage in trade, produce goods and services... they are attempting not only to *get* things, but also to *be* someone, both in their own eyes and in the eyes of others'.⁵² De filosoof Lijster noemt een plek waar dergelijke van het beeld van de homo economicus afwijkende normen en waarden domineren een 'meente' (naar de 'commons', de gemene weidegronden bij dorpen, die door Elinor Ostrom bestudeerd zijn).⁵³ De professionele trots is een collectief goed, waar professionals hun eigen regels voor ontwikkeld hebben om dat collectieve goed met elkaar te beheren. Maar het staat steeds onder druk staat van krachten – de markt, de staat – die gedrag aanmoedigt dat leidt tot ondermijning van het collectief goed. In de gezondheidszorg kunnen dat privéklinieken zijn die zich alleen richten op de activiteiten die relatief veel opbrengen, en de zware gevallen/ingrepen aan anderen, de algemene ziekenhuizen, overlaten. Via dit *free rider* gedrag proberen ze zoveel mogelijk winst te maken. Of het is de ZZP'er die als free rider alleen de 'leuke' diensten wil doen.

Belangrijk ingrediënt van de professionaliteit is dat de professional zich identificeert met zijn werk, en daaruit veel voldoening haalt. En dus bereid is die extra mijl te gaan die nodig is om goed aan de eisen, de normen en waarden, van de professie te voldoen. En er genoeg aan beleefd dat het werk tijdig en naar ieders tevredenheid afgerond wordt. Maar dat veronderstelt wel een zekere autonomie van de professional, en vertrouwen in haar capaciteiten. De bureaucratisering die de afgelopen decennia om zich heen gegrepen heeft, beperkt deze autonomie echter sterk. Autonomie en zelfbestuur heeft plaats gemaakt voor collectief opgestelde protocollen en bureaucratische procedures om het gedrag van de professional te sturen. Verlies aan autonomie en toenemende druk van markt en bureaucratie zorgen voor een erosie van het professionalisme. De trotse leraar, professor, arts en postbode wordt 'gewoon' werknemer die zijn uren volmaakt en geen verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie en de klant. In de vergelijking met VS kunnen we zien wat dat voor gevolgen kan hebben voor de (stijgende) kosten en de (dalende) resultaten van de collectieve goederen. Het is aannemelijk dat deze verschillen ook een rol spelen in de rest van de collectieve sector – en zelfs niet onbelangrijk zijn voor de beleving van arbeid en arbeidsethos in de rest van de economie.

Maar dit gedrag staat onder druk, omdat de motieven voor dit professionele, intrinsiek gedreven gedrag onvoldoende worden, omdat managementsystemen niet uitgaan van vertrouwen in de professionele kwaliteiten van de betrokkenen, maar gebaseerd zijn op wantrouwen van gedrag en capaciteiten. Bij het ontwerp van deze systemen ontwerpen heeft men gewoonlijk de homo economicus in het achterhoofd, en om te voorkomen dat men door 'greed' verkeerde handelingen gaat doen, moet er een systeem ontworpen worden dat de betrokkenen nauwgezet screent en monitored. Veel van de stress en burn-out komt uit deze botsing van culturen voort – uit het conflict tussen de intrinsiek gemotiveerde professionals en de mechanistische controlesystemen die niet alleen wantrouwen uitstralen maar ook veel tijd en energie kosten.

Deze botsing leidt vrijwel steeds tot kostenverhogingen en afnemende productiviteit, want tijd en geld gaan zitten in het 'monitoren' van elkaar. Over een heel breed front – van onderwijs tot defensie, van zorg tot justitie - leidt dit tot een sluipende afname van de kwaliteit van de publieke goederen, en uiteindelijk tot een erosie van arbeidsmoraal en professioneel gedrag. Veel van de

⁵² S. Bowles, *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. Yale University Press. (2016), 192...

⁵³ T. Lijster, *Wat we gemeen hebben*. De Bezige Bij, 2022; E. Ostrom, *Governing the Commons*. Cambridge UP, 2015

schandalen van de laatste jaren ontstonden omdat ambtenaren en politici de andere kant op keken en omdat er eindeloos geknoeid werd in de uitvoering van beleid op het terrein van milieu en natuur, bijvoorbeeld (Bastmeier geeft tal van voorbeelden).

Collectieve goederen

Het voorbeeld van de zorg illustreert het belang van normen, van instituties, die het handelen van burgers sturen en een essentiële bron van welbevinden vormen. In de productie van collectieve goederen spelen dergelijke normen een cruciale rol. De vraag naar collectieve goederen – naar klassieke collectieve goederen als defensie, rechtsbescherming (politie, justitie), maar ook ‘quasi’ collectieve goederen als onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, natuurbescherming, en ga zo maar door – is sterk toegenomen met het proces van economische groei. Dat overheidsuitgaven sterker toenamen dan het BBP is al anderhalve eeuw het geval; deze trend lijkt ergens rond 1870 te beginnen. We zagen al eerder dat na 1980 een breuk is ontstaan en dat de tendens de laatste decennia eerder dalend dan stijgend is; overigens is Nederland daarin vrij uitzonderlijk. Daar komt bij dat de stijging tot 1980 plaatsvond in een sterk groeiende economie, terwijl de daling van de afgelopen 40 jaar gebeurde in een tijd met geringe inkomensstijging. De groei van de productie van collectieve goederen is dus na de jaren zeventig vrijwel tot stilstand gekomen. Dit is de achtergrond van de materiële kant van de huidige crisis.

Het is een merkwaardige paradox: algemeen wordt het falen van de overheid om voldoende collectieve goederen te produceren ervaren, al is er discussie op welke beleidsterreinen de tekorten het grootst zijn, maar, met uitzondering misschien van het eerste jaar van het kabinet Rutte IV wordt de politieke besluitvorming feitelijk gedomineerd door een partij, de VVD, die zich traditioneel sterk verzet tegen uitbreiding van de rol van de staat. De spanning tussen de (almaar groeiende) vraag naar collectieve goederen en de fundamentele problemen in het organiseren van het aanbod, leiden tot afnemend vertrouwen in de overheid, en de opkomst van populistische bewegingen/partijen. In dit verband kan populisme gezien worden als de belofte om via een *quick fix* de kloof tussen verwachtingen van de overheid (die onverminderd hoog zijn) en feitelijke prestaties (die tegenvallen) te dichten. Daarbij worden de problemen toegeschreven aan het feit dat de zittende politici ‘insiders’ zijn die door gevestigde belangen en beperkt denkraam niet in staat zijn deze kloof te dichten, terwijl de populistische leiders dat als ‘belangeloze’ outsiders wel kunnen. Maar dergelijke beloften kunnen zelden waargemaakt worden, zeker niet in de Nederlandse compromissencultuur. Experimenten met regeringsdeelname van populistische partijen (de kabinetten Balkenende I en Rutte I) zijn geëindigd in teleurstelling en een dramatische afname van het vertrouwen in de overheid. Momenteel ondergaan we een derde populistische cyclus met de opkomst van BBB en de verkiezingswinst van PVV in november 2023. Na een dergelijke crisis herstelt het vertrouwen wel weer in zekere mate, maar het netto resultaat is toch dat waar Nederland voor 2000 nog een heel hoog niveau van vertrouwen in de democratie had, dit inmiddels behoorlijk gedaald is.

Een sleutelinstitutie: burgerschap

De crisis in de staat, in het bijzonder het materiele aspect daarvan, de onderfinanciering van publieke diensten, komt voort uit het onvermogen om de sociale baten en lasten van de productie van deze diensten in overeenstemming met elkaar te krijgen. Omdat collectieve goederen niet-exclusief zijn (iedereen ervan kan profiteren zonder daarvoor de lasten te betalen) ontstaat het *free rider* probleem; voor het individu die zich gedraagt als homo economicus is het niet rationeel om mee te

betalen aan de financiering ervan. In het uiterste geval, als alle burgers de constructies om belastingen te ontlopen maximaal benutten, zal de staat geen geld hebben om collectieve goederen te verzorgen. Dan zal de 'meente' ophouden te bestaan. Maar volgens Elinor Ostrom mogen we verwachten dat bij herhaalde, regelmatige interactie tussen groepsdeelnemers instituties zullen ontstaan die dit dilemma helpen oplossen.⁵⁴

Zo'n institutie is burgerschap. Burgerschap is het impliciete contract dat burgers met de staat sluiten om zich als goede burgers te gedragen – bijvoorbeeld naar behoren belasting te betalen – in ruil waarvoor de burger op bescherming en zelfs het behartigen van zijn belangen mag rekenen. In plaats van de staat te zien als een vijandige entiteit die inkomens afroemt en belangen van de burgers dreigt te schaden, in plaats van een beperkte focus op private baten en lasten, ziet de burger de 'big picture', wat leidt tot de bereidheid redelijke belastingen te betalen ten bate van de 'common good'. Zo ontstaat een coöperatieve relatie tussen staat en burgerij – een win-win situatie waarbij de onderproductie van collectieve diensten beperkt wordt. Het is als het ware een nationale – in de woorden van Lijsters – meente waar niet het gedrag van de homo economicus domineert, maar de burger met zijn inclusieve afweging van sociale baten en lasten de toon zet. Burgerschap – ten overvloede – is een traditie die is ontstaan in kleinere politieke eenheden – in de stadsstaten van de Grieks-Romeinse Oudheid, in de Middeleeuwse communes – en na de Franse Revolutie de kern is gaan uitmaken van het burgerlijke, democratische project. Elders hebben Maarten Prak en Jan Luiten van Zanden betoogd dat dit de kern vormde van het burgerschap van de Republiek – een van de schakels tussen stedelijke communes en 19^e-eeuwse democratisering.⁵⁵

Al vanaf de 18^e eeuw discussiëren economen over deze kwestie – Mandeville, een in Rotterdam afkomstige Engelse auteur, was de eerste die zijn publiek van het 'greed is good' probeerde te overtuigen. Adam Smith had veel meer oog voor de morele kant van economische gedrag (vooral in zijn 'Theory of Moral Sentiments').⁵⁶ Men zou verwachten dat de ideologische dominantie van het neoliberalisme geleid heeft tot het verdwijnen of ten minste verminderen van het coöperatieve gedrag van de burger, wat zou helpen verklaren waarom collectieve goederen steeds lastiger te financieren zijn. Maar Bowles (en niet alleen hij) heeft er op gewezen dat de landen met diepgewortelde burgerlijke culturen zoals het VK en Nederland, gekenmerkt worden door een 'vreedzame co-existentie' – misschien wel een symbiose – van markteconomie en *civic culture*.⁵⁷

Daar zijn ook voor de periode na 1980 nog steeds aanwijzingen voor. De opkomst bij verkiezingen, het ledental van politieke partijen (van de grote drie sterk gekrompen, maar dat wordt gecompenseerd door steeds talrijkere kleine partijen), vrijwilligerswerk en liefdadigheid, het vrijwel afwezig zijn van corruptie, en de hoge organisatiegraad van natuur- en milieuorganisaties – het zijn alle tekenen dat de burgerlijke cultuur nog steeds vitaal is. Dat ondanks deze sterke burgerlijke cultuur de collectieve goederen productie het zo sterk laat afweten, zegt misschien iets over de strakke ideologische tegenwind van de afgelopen jaren. Maar het maakt ook duidelijk dat verandering daarin niet ondenkbaar is, gezien de kracht van het Nederlandse (en meer algemeen het Europese) burgerschap.

⁵⁴ E. Ostrom, *Governing the Commons*. Cambridge UP, 2015

⁵⁵ J.L. van Zanden en M. Prak, Towards an economic interpretation of citizenship, *European Review of Economic History*, X, 2006, 111-145.

⁵⁶ Adam Smith

⁵⁷ S. Bowles, *The Moral Economy*.

Conclusie

De afnemende capaciteit van de staat om beleid te ontwikkelen en uit te voeren is een van de meest ernstige verzwakkingen van het maatschappelijk kapitaal van Nederland. Het neoliberalisme heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Het is duidelijk dat de veranderingen die na 1982 ingezet werden, het enerzijds reduceren van de materiële ruimte van de staat, en anderzijds het ideologisch ondermijnen van de rol die de staat speelt of kan spelen, in hoge mate verantwoordelijk zijn voor deze crisis. De hoge verwachtingen van de staat van de jaren zestig, toen het geloof in de maakbaarheid van de samenleving hoogtij vierde, raakte in ideologische diskrediet, ondanks het feit dat ook de neoliberalen de overheid systematisch inzetten voor de uitvoering van hun programma, namelijk het beperken van de rol van de staat.

Er is een scenario denkbaar waarbij de crisis van de overheid een zichzelf versterkend karakter krijgt, waarin wantrouwen van burgers toeneemt, zelfvertrouwen van de staat afneemt, middelen beperkt worden, achterstanden verder oplopen, en beleid steeds vaker (nog vaker) mislukt, daarmee bevestigend dat de overheid eigenlijk alleen maar een sta-in-de-weg is. Dit lijkt de weg die de VS onder Donald Trump inslaan, waarbij de aanval nu ook ingezet wordt op de *deep state*. Dit zou op den duur kunnen leiden tot zelfdestructie van de democratie zoals we die nu kennen. Dit proces vereist een grondige reflectie op de fundamentele rol die de overheid speelt in de economie, in het bijzonder als bewaker van de kwaliteit van het institutionele kader van de samenleving. Efficiënte en inclusieve instituties zijn het meest waardevolle bezit van een land, waarin vrijwel al het andere goede wortelt. De overheid anno 2025 is net als het bedrijfsleven rond 1980 in de verdrukking geraakt – materieel en ideologisch – en zal weer de nodige ruimte moeten krijgen om zich te herpakken. De grote uitdaging waar we momenteel voor staan, de overgang naar een duurzame economie, is ook niet denkbaar zonder een krachtige, slagvaardige staat. In het post-neoliberale schemergebied waar we vanaf 2008, vanaf Trump en Brexit, in verkeren, lijkt een ideologische heroriëntatie een eerste vereiste.

V. Het sociaal contract en de welvaartsstaat⁵⁸

Met Chris Vlam

Waarin de vraag gesteld wordt waarom de welvaartsstaat zijn glans verloren heeft, welk beleid er vanaf de jaren tachtig gevoerd is en waarom de omvangrijke sociale transfers niet geleid hebben tot tevredenheid over deze massieve herverdeling van inkomen

Koopkrachtplaatjes en de inkomensverdeling

Cindy stond eventjes in het middelpunt van de belangstelling. Ze vroeg lijsttrekker Timmermans tijdens het SBS-debatvlak voor de verkiezingen van november 2023 waarom hij niet meer deed aan armoedebestrijding. En toen hij antwoordde dat zijn partij er als enige in slaagde om de armoede in Nederland in de komende vier jaar te halveren, schamperde ze dat ze geen vier jaar de tijd had – er moest meteen iets gebeuren, zoals de afschaffing van het eigen risico. Timmermans stelde daarna voor dat ze er ‘samen aan zouden werken’, maar dat maakte geen indruk, waarna Wilders het gesprek overnam en Timmermans confronteerde met zijn wachtgelduitkering van 15.000 euro per maand.

Het was een cruciaal moment in de reeks debatten voor de verkiezingen van 22 november 2023, volgens Maurice de Hond zelfs een *gamechanger*. Timmermans had niet de tegenwoordigheid van geest om de joker door te schuiven naar de andere lijsttrekkers, die immers veelal minder aan armoedebestrijding doen. Deze korte confrontatie tussen de leider van links en een vertegenwoordiger van zijn natuurlijke achterban is bijzonder symbolisch voor de positie van links in de huidige politiek. Het suggereert een antwoord op de vraag waarom links de achterban kwijt is geraakt. Maar daarvoor moeten we eerst terug naar het ‘sociaal contract’ zoals dat zich ontwikkeld heeft.

Veelal wordt beweerd dat links – de PvdA in het bijzonder – de achterban kwijt geraakt is doordat men ideologisch in de jaren 1990 naar rechts afgedwaald is, de marktwerking heeft omarmd en zich niet langer opwierp als het schild van de armen. Ik betwijfel dat, onder meer op grond van het feit dat aanpalende partijen op de linkervleugel zoals de SP en Groenlinks, die veel minder meewaaiden met de neoliberale wind, het niet echt beter gedaan hebben de afgelopen jaren. Ik ga zelfs het

⁵⁸ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de longread die ik samen met Chris Vlam publiceerde op Me Judice: Jan Luiten van Zanden, Chris Vlam, “Longread: De ontwikkeling van het sociaal contract en de herverdeling van inkomens in Nederland”, [Me Judice](#), 11 maart 2024.

tegenovergestelde beweren, dat links haar achterban kwijt is geraakt door wat ze wel en zelfs met enig succes gedaan heeft. Daarvoor starten we met een bekende paradox. In de afgelopen veertig jaren is in Nederland de inkomensongelijkheid maar heel weinig toegenomen, terwijl de vermogensongelijkheid fors gestegen is (hoofdstuk 2).⁵⁹ Dat is een tamelijk uitzonderlijk beeld, want in de meeste landen nam de inkomensongelijkheid na 1980 fors toe – door globalisering, door technologische ontwikkelingen en door de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Maar in Nederland werd deze door de markt ingegeven trend aan banden gelegd door het systeem van koopkrachtplaatjes dat in de jaren zeventig en tachtig ontwikkeld werd, waarbij er jaarlijks gekeken werd wat de invloed was van het beleid dat in de Miljoenennota aangekondigd werd voor de verschillende inkomensgroepen. Vervolgens werd een zodanige mix van begrotingsmaatregelen voorgesteld om te voorkomen dat (grote) delen van de bevolking sterk in koopkracht achteruit zouden gaan. Uitkeringen en minimumlonen werden daaraan aangepast, en een heel stelsel van gerichte maatregelen zoals kinderbijslag, huursubsidie, toeslagen voor kinderopvang, en recent zelfs uitkeringen om energiekosten te compenseren werden ingevoerd om steeds fijnmaziger de reële inkomens van bevolkingsgroepen aan de onderkant van de inkomenspiramide te kunnen beïnvloeden. Het idee was dat deze specifieke toeslagen – die zich uitsluitend richtten op de groepen die in het nauw gedreven werden door bepaalde veranderingen of maatregelen – veel minder kostten dan een algehele verhoging van bijvoorbeeld minimumloon en sociale uitkeringen. Zo werden grote groepen aan de voet van het inkomensgebouw gedeeltelijk, veelal met ad hoc maatregelen, afgeschermd van de krachten van de markteconomie, althans dat was het idee. Extreme armoede werd – zo was althans de opzet – met zeer gerichte maatregelen voorkomen.

Erfenis jaren zeventig

Deze fijnmazige aanpak van de herverdelende taak van de overheid dateert van het eind van de jaren 1970. Het eerste koopkrachtplaatje werd overigens al in 1969 door het CPB gepubliceerd maar betrof de uitwerking van overheidsmaatregelen op het inkomen van een modaal huishouden (dus nog zonder de focus op de lagere inkomens).⁶⁰ Maar pas vanaf 1978 werd er in de pers en het politieke debat aandacht besteed aan dit instrument. Volgens de krantendatabase Delpher dateert de eerste vermelding van het woord ‘koopkrachtplaatje’ in de geschreven pers uit 1978. In 1979 werd het in de pers maar 3 keer gebruikt en pas in 1980 werd de term gemeengoed.⁶¹ Deze timing is niet onbegrijpelijk: de jaren van af 1980 stonden in het teken van grote ingrepen in de inkomensverhoudingen ten koste van uitkeringen en ambtenarensalarissen die deels weggemasseerd werden door in detail te kijken naar de koopkrachtplaatjes.

Veelal wordt het dominante neoliberalisme van de afgelopen decennia gezien als de kwade geest achter alles wat er mis gegaan is, maar dit instrumentarium om de koopkrachtplaatjes in evenwicht te houden, was uitgesproken niet-neoliberaal. Het ging uit van de gedachte dat de overheid in hoge mate verantwoordelijk was voor de inkomensontwikkeling van de minder verdienende burgers, en

⁵⁹ Recente bijdragen: Heike Vethaak en Egbert Jongen, Stille wateren hebben diepe gronden. Een analyse van de inkomensverdeling en haar determinanten over de afgelopen veertig jaar. Department of Economics Research Memorandum 2024.01. Leiden 2024. Simon J. Toussaint et al., Household Wealth and its Distribution in the Netherlands, 1854-2019. World Inequality Lab. Working Paper, 2022/19.

⁶⁰ https://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/koopkrachtplaatje_31.pdf

⁶¹ <https://www.delpher.nl/nl/kranten/results?query=koopkrachtplaatje&page=1&sortfield=date&coll=ddd>, geraadpleegd 19-2-2024.

duz maatregelen diende te nemen als hun inkomen aangetast dreigde te worden door economische of politieke schokken. Dit idee paste veel meer in het denken over de welvaartsstaat dat in de naoorlogse periode tot ontwikkeling gekomen was, en dat culmineerde in het streven naar inkomenshervreiding van de jaren zeventig. Dat de overheid deze verantwoordelijkheid erkende kwam tot uitdrukking in artikel 20 van de herschreven Grondwet waarin het recht van alle ingezetenen op een 'toereikende levensstandaard' wordt geformuleerd. Het zal niet verbazen dat dit artikel in 1975, tijdens het kabinet Den Uyl, aan de concept Grondwet is toegevoegd,⁶² op ongeveer hetzelfde moment dat de koopkrachtplaatjes ingevoerd werden. De precieze formulering laat geen twijfel over de plicht van de staat: "De overheid moet ervoor zorgen dat iedereen in Nederland voldoende inkomen heeft om van te kunnen leven. Nederlanders die dat niet op eigen kracht lukt, komen in aanmerking voor een uitkering." Vergelijk dit met de formulering van het vergelijkbare artikel in de daaraan voorafgaande Grondwet van 1848 dat tot weinig verplicht: "Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der Regering, en wordt door de wet geregeld. De Koning doet van de verrichtingen dienaangaande, jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven." Verrassend is misschien dat het Ontwerp van Constitutie uit 1797 – dus voor de 'liberale turn' van 1848 – veel ambitieuzer was: "De Staat beschouwt alle behoeftige Leden der Maatschappij, die buiten de mogelijkheid zyn, om zich en hunnen huisgezinnen het noodige levensonderhoud te verschaffen, als voorwerpen zyner byzondere zorg en oplettendheid, zonder aanzien van Godsdienst of Kerk genootschap, waar toe zy zouden mogen behooren." De 'radicale' formulering uit 1975 verschilt dus niet veel van die van 1797, die overigens (ook) in een periode van 'revolutionaire' verandering (zoals het ontstaan van een eenheidsstaat) was neergeschreven.⁶³

De nieuwe tekst van dit grondwetsartikel verwoordde een kernelement van het maatschappelijk kapitaal dat in de loop van de strijd voor de welvaartsstaat uitgekristalliseerd was. Dat de overheid de plicht had dat 'iedereen in Nederland voldoende inkomen heeft' is de kern van het 'sociaal contract' tussen staat en burgers dat in de naoorlogse periode gesloten was. Dit sloot een lang traject van sociale hervormingen af die rond 1870 was begonnen met de formulering van de 'sociale kwestie', het vraagstuk hoe de opkomende arbeidersklasse geïntegreerd moest worden in de sociaal-politieke verhoudingen.⁶⁴ Verwacht mocht worden dat geleidelijk het kiesrecht inclusiever zou worden, dat in toenemende mate arbeiders dit recht zouden verkrijgen, terwijl ze tegelijkertijd steeds beter georganiseerd zouden worden in vakbonden en radicale politieke partijen. Links-liberale politici formuleerden in Nederland rond 1870 dit probleem, en stelden maatregelen voor (het bekende kinderwetje van Van Houten was daar het eerste voorbeeld van) om aan de eisen van de arbeidende bevolking tegemoet te komen. Zo werd een traject van geleidelijke hervormingen ingezet die het sociaal contract zou herdefiniëren (zoals we uit de Grondwetsartikelen konden opmaken), dat uiteindelijk leidde tot de welvaartsstaat van de jaren 1970. Artikel 20 van de Grondwet is een schoolvoorbeeld van een institutie dat de kern van dit sociaal contract samenvatte.

Voor de echte neoliberalen waren koopkrachtplaatjes en de daarmee verbonden inkomensgaranties door de overheid overbodig – elke burger moest dat zelf uitzoeken, door actief in te spelen op de mogelijkheden die de markt bood. In het liberalisme zijn toeslagen juist maatregelen die deze markt

⁶² Het eerste debat in de Tweede Kamer hierover vond plaats in 1975, de nieuwe Grondwet werd in 1983 ingevoerd.

⁶³ <https://www.nederlandsegrondrechten.nl/grondrechten/201-artikel-20>

⁶⁴ Van Zanden, Jan Luiten, and Arthur Van Riel. "The strictures of inheritance: The Dutch economy in the nineteenth century." (2021): 1-416.

verstoren. Een maatschappelijk debat over dit fundamentele onderdeel van het 'sociaal contract' is na 1980 echter niet gevoerd. De kritiek van rechtse/populistische zijde heeft zich geconcentreerd op het feit dat de beloofde 'bestaanszekerheid' (die het logische gevolg is van deze belofte) in feite niet waargemaakt is, dat de overheid gefaald heeft bij het uitvoeren van dit beleid, zoals vooral bleek uit de toeslagenaffaire. Ook de VVD, de dominante partij na het optrekken van mist rond de neoliberale 'revolte' van de jaren 1990, heeft dit 'sociaal contract' tot heden niet ter discussie durven (of willen?) stellen. Tijdens de 'energiecrisis' van de afgelopen jaren werd door een door de VVD geleid kabinet zonder veel aarzeling weer naar dit instrument – nieuwe toeslagen voor de meest ernstig getroffen - gegrepen. Dat dit beleid breed gedragen wordt blijkt uit het feit dat de gemeenten hun eigen programma's hebben ontwikkeld om de onderkant van inkomenspiramide tegemoet te komen, zoals de bijzondere bijstand en programma's voor de minima, waardoor men recht had op gereduceerde tarieven bij gemeentelijke diensten, of een bijdrage van de gemeente bij de het doen van grotere uitgaven zoals de vervanging van een kapotte koelkast. Een eenoudergezin met een minder dan modaal inkomen kan momenteel naar verluid een beroep doen op tenminste 30 verschillende toeslagen, kortingen, subsidies en tegemoetkomingen.

Welk minimum werd gegarandeerd?

Maar wat was nu precies de inhoud van dit (deel van het) 'sociaal contract'? Garandeerde de overheid dat de laagstbetaalden zouden meegroeien met de andere inkomensgroepen of ging het alleen om het tegengaan van reële achteruitgang van het inkomen? De praktijk kwam veelal neer op het uitvoeren van zodanige compensaties dat sterke daling van de reële inkomens van laagstbetaalden voorkomen werd. Grafiek 1, ontleend aan een artikel van Wiemer Salverda,⁶⁵ laat zien hoe de verschillende groepen zich in koopkracht ontwikkeld hebben. De breuk in 1978/79 – precies op het moment dat het koopkrachtplaatje ingang vindt in het politieke debat – is duidelijk: tijdens het kabinet Den Uyl waren de uitkeringen en cao-lonen nog scherp gestegen, maar daar kwam een eind aan door de omslag in economische ontwikkeling (de eerste en tweede oliecrisis van resp. 1973 en 1979) en het politiek beleid (het Keynesiaanse beleid van het kabinet Den Uyl maakte plaats voor voorzichtige bezuinigingen van het kabinet Van Agt-Wiegel). De economie bevond zich in 1979 niet in een evenwicht – de arbeidsinkomensquote was sterk opgelopen en de winstgevendheid van het bedrijfsleven stond onder grote druk. De jaren daarna stonden in het teken van het zoeken naar een nieuw evenwicht; vooral het kabinet Lubbers I (1982-86) greep diep in in de inkomensverhoudingen. Maar na 1986 volgde er nauwelijks herstel. Het minimumloon bleef dalen (in reële termen), en, niet verrassend, ook de laagste cao-lonen bleven sterk achter bij de gemiddelde uurlonen.

Het grote plaatje is dat het BBP per hoofd van de bevolking tussen 1980 en 2019 (het jaar voor de coronacrisis) verdubbelde, wat laat zien dat er structureel ruimte was voor een stijging van het reële inkomen.⁶⁶ Het reële uurloon nam in deze periode per saldo met bijna 30% toe, maar het reële minimumloon daalde met 15 tot 20% , terwijl het reële cao-loon eveneens daalde (zie figuur 1). De

⁶⁵ Wiemer Salverda, Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbij gegaan aan sociale minima. ESB, 108(4825), 28 september 2023; https://esb.nu/wp-content/uploads/2023/09/414-416_Salverda.pdf

⁶⁶ Vgl. de schattingen van de ontwikkeling van het BBP per hoofd volgens het Maddison project: <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020?lang=en>

koopkracht van deze minima verbeterde ook niet in de jaren 1990 toen de economie de wind mee had, noch in de jaren voorafgaand aan de financiële crisis van 2008. Het was beleid om zoveel mogelijk werk te creëren, en daarvoor werd matiging van de loonontwikkeling en dus het vrijwel niet reëel verhogen van de (minimum)lonen als belangrijk instrument gezien. Dat de Gini⁶⁷ van de inkomensverdeling geen sterk opgaande trend liet zien in deze jaren, lag deels aan het feit dat de arbeidsparticipatie sterk steeg door vooral de massale toetreding van vrouwen, waardoor het aantal inkomens dat per huishouden verdiend werd steeg. Het is complex beeld: de hoogste inkomens stegen veel meer dan de cao-lonen en het minimumloon, maar het negatieve effect daarvan op de inkomensverdeling werd deels gecompenseerd door de groeiende arbeidsparticipatie, waardoor de 'middenklassen' sterker werden.⁶⁸ Een ander compenserende beweging was het opbouwen van een behoorlijk pensioeninkomen door de baby-boomers van na 1945. Terwijl traditioneel de meeste ouderen rond moesten komen met een heel laag inkomen, en dus de onderste lagen van het inkomensgebouw domineerden, wist de naoorlogse generatie een redelijk tot zeer goed pensioen bij elkaar te sparen wat een gunstig effect had op de inkomensverdeling.

Maar voor de huishoudens die afhankelijk waren van minimumlonen en sociale uitkeringen was de 30 jaar na 1984 er een van tamelijk uitzichtloze stagnatie op een relatief laag niveau. Daar kwam nog bij dat het idee van de koopkrachtplaatjes was dat inflatie die uitkeringen uitholde, opgevangen kon worden door het selectief inzetten van toeslagen. Dit ging dus uit van het idee dat het budget dat nodig was om een redelijk leven te leiden niet wezenlijk veranderde. Maar economische ontwikkeling gaat ook gepaard met het verschijnen van nieuwe producten en ermee verbonden nieuwe behoeften – denk bijvoorbeeld aan de mobiel, het internet, de laptop, sociale media, games en wat dies meer zij uit de stal van de digitale revolutie. Dit heeft ook consequenties voor wat nodig is voor het functioneren in een bepaalde samenleving. Amartya Sen maakt het punt dat voor participatie op de arbeidsmarkt in een relatief eenvoudige economie alleen het bezit van een nette broek en een shirt nodig was, maar dat in de 'moderne' economie een auto, telefoon, internetaansluiting en dergelijke vereist is.⁶⁹ Het minimumpakket dat nodig is om in een bepaalde samenleving te overleven, groeit met deze samenleving mee. In de meeste landen wordt een armoedegrens vastgesteld die gebruikt kan worden om inzicht te krijgen in de relatie tussen inkomen en minimumniveau. Een recente internationaal-vergelijkende studie toonde aan dat de elasticiteit van de armoedegrens ten opzicht van het reële inkomen bij benadering 0,5 is, met andere woorden, een verdubbeling van het inkomen per hoofd gaat gepaard met een stijging van de armoedegrens met 50%.⁷⁰ Gezien de verdubbeling van het BBP per hoofd was het dus nodig om de minima per saldo met 50% te verhogen om de 'reële armoede' niet te doen toenemen. In plaats daarvan gingen de minima er juist in koopkracht achteruit. In zekere zin was er sprake van een soort bijziendheid: men dacht door elk jaar via de koopkrachtplaatjes een daling van de koopkracht van de inkomensgroepen te voorkomen, de minima wel op peil zouden blijven, maar had geen oog voor de lange termijn gevolgen hiervan. Een herijking van de norm 'voldoende inkomen' uit artikel 20 van de Grondwet, kwam er niet van. Pas recent heeft de commissie Sociaal Minimum in haar rapport *Een zeker bestaan*

⁶⁷ De Gini-coëfficiënt is een maatstaf voor de ongelijkheid van de inkomensverdeling: als de Gini 1 is, dan is de ongelijkheid maximaal en ontvangt een persoon al het inkomen; een Gini van 0 betekent absolute gelijkheid, waarbij iedereen evenveel ontvangt.

⁶⁸ Vethaak en Jongen, *Stille wateren*.

⁶⁹ Sen, Amartya. "Poor, Relatively Speaking." *Oxford Economic Papers* 35, no. 2 (1983): 153–69.

⁷⁰ Jolliffe, Dean, en Esper Beer Prydz, *Societal Poverty. A Relative and Relevant Measure*. World Bank, Policy Research Working Paper, no. 8073, 2017.

aangetoond hoe groot de kloof is tussen het sociale minimum en dat wat nodig is om in deze samenleving te functioneren. “In een realistisch scenario komen alleenstaanden en stellen zonder kinderen bijna 100 tot 200 euro per maand tekort. Een paar met een of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand”.⁷¹ Recent (in 2023) zijn minimumlonen en uitkeringen fors verhoogd, maar dat gebeurde in een periode van scherpe inflatie, waardoor het effect weer weglekte (zie grafiek 1). Het structurele tekort dat het gevolg was van meer dan 30 jaar koopkrachtplaatjes moet daarom in de praktijk aangevuld worden met de voedselbank en andere vormen van liefdadigheid, en desnoods met het ontwijken van de strikte uitkeringsregels. Overigens worden de verschillende minima ook niet op dezelfde manier behandeld: de AOW heeft zich veel gunstiger ontwikkeld dan de Bijstand-uitkering, grotendeels omdat de ouderen machtig zijn en veel stemmen opleveren, terwijl bijstandsontvangers vrijwel geen politiek gewicht in de schaal werpen.⁷²

Heftige huizen

Achter de wereld van de uitkeringen en de koopkrachtplaatjes speelde zich nog een ander drama af, waarbij op allerlei manieren, maar in dit geval wel duidelijk ingegeven door het dominante neoliberale denken, haast stiekem inkomen en vermogen herverdeeld werden ten nadele van de onderkant van het inkomensgebouw. Volkshuisvesting – zoals dit terrein haast liefkozend genoemd werd – was en is een zeer complexe materie, waardoor we ons hier moeten beperken tot enkele hoofdlijnen. Rond 1980, het beginpunt van dit verhaal, waren er bijna 5 miljoen huishoudens waarvan bijna de helft in een sociale huurwoning woonde, 42% een eigen woning bezat en de rest commercieel huurde.⁷³ Dat systeem werkte niet perfect – er waren lange wachttijden voor sociale huurwoningen, de kwaliteit liet te wensen over, gezien de lage huurprijs moest de sociale woningbouw fors gesubsidieerd worden, en de woningnood die na 1945 nijpend was geweest, wilde maar niet helemaal verdwijnen. Maar daar stond tegenover dat er veel was gebouwd om de woningnood het hoofd te bieden en dat de huren relatief laag waren. In 1975, het jaar dat de huursubsidie ingevoerd werd, bedroeg de huurquote tussen de 10% en 16%.⁷⁴ De overheid speelde daarbij, samen met de corporaties, een sterk sturende rol. En ook de private sector werd aan banden gelegd door onder meer de huurbescherming die slechts beperkte stijgingen toestond.

Vanaf de liberale turn rond 1980 moest dit allemaal anders. Om te beginnen moesten de huren meer marktconform worden, wat betekende: sterk stijgen. Ten tweede moesten de corporaties meer commercieel georiënteerd worden – het winststreven moest de plaats innemen van de traditionele sociale doeleinden. De sociale huursector moest bovendien inkrimpen en plaatsmaken voor het eigen woningbezit. Het ultieme doel, een geheel gecommercialiseerde woningbouw die niet meer

⁷¹ <https://open.overheid.nl/documenten/d0ab26e9-096b-41fd-ada9-ed686c99169/file>, p. 7; vgl. BENEDIKT GODERIS. "De hoogte van de Nederlandse bijstand: een korte historie." *Streng maar onrechtvaardig* (2020): 61.

⁷² Het doel van een uniform sociaal minimum is de afgelopen twee decennia ver uit zicht geraakt: AOW'ers kennen een hoger sociaal minimum dan bijstandsontvangers en minimumloners. Deze ongelijke situatie valt te verklaren door de politieke macht van ouderen. (...) Vroeger was er sprake van één netto sociaal minimum, maar door uiteenlopende beleidsmaatregelen in de afgelopen twee decennia hebben AOW'ers op dit moment een (veel) hoger netto-inkomen dan bijstandsontvangers en minimumloners (Donders en De Kam, 2022, in dit nummer)."

⁷³ <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2022/04/Twintig-jaar-bewoners-nieuwe-woningen-1968-1988.pdf>

⁷⁴ J. van der Schaar, *Groei en Bloei van het Nederlandse volkshuisvestingbeleid*. Delft, Delft U.P. 1987.

afhankelijk zou zijn van subsidies, kwam na 2010 in zicht toen de VVD minister Blok het ministerie van VROM (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) kon sluiten. Het idee was dat de woningbouw geheel aan de vrije markt overgelaten kon worden. Daartoe werd het de corporaties eerst toegestaan, daarna zelfs gestimuleerd, om hun huurwoningen te koop aan te bieden aan de bewoners; Blok schakelde door door pakketten huurwoningen ook internationaal als beleggingsobject aan grote investeerders aan te bieden. Tegelijkertijd werd er een extra belasting op het vermogen van de corporaties ingesteld om het daar aanwezige 'surplus' af te romen (een en ander was een gevolg van het feit dat de corporaties niet meer gezien werden als charitatieve instellingen maar als commerciële marktpartijen). Dit alles stimuleerde de bouw van sociale huurwoningen niet bepaald, en deze bleef op den duur achter bij de nog steeds doorgroeiende toename van bevolking en aantal huishoudens.

Dit zich vanaf 1988 ontwikkelende beleid in de huursector was nauw verbonden met de politiek die terugging tot 1953 om het eigen woningbezit te stimuleren. Van de verschillende instrumenten die daarvoor ingezet werden, was de hypotheekrenteaftrek vermoedelijk de belangrijkste (deze was bovendien regressief: huishoudens met hoge inkomens konden relatief veel aftrekken). Daarnaast golden zeer gunstige voorwaarden voor het verkrijgen van hypotheek – huishoudens mochten zelfs tot 120% van het aankoopbedrag lenen, waarmee in feite gespeculeerd werd op de toename van de waarde van het vastgoed. Het effect van deze door een breed politiek spectrum gekoesterde maatregelen was dat de huizenprijzen de neiging hadden sterk te stijgen, want de rente was (na aftrek) laag en men kon makkelijk veel geld lenen. De meest extreme situatie deed zich na de Europese crisis van 2012 voor, toen de rentestand daalde naar bijna nul procent, omdat de Europese Centrale Bank letterlijk alles deed om de euro te beschermen (zie hoofdstuk 9). De inflatie van de huizenprijzen werd bovendien gesteund door het tekort schieten van de (geliberaliseerde) woningbouw en – daar weer achter – de beperkte ruimte waar het steeds drukker bevolkte land over kon beschikken.

Huizenprijzen zijn door dit beleid zeer sterk toegenomen – veel sterker dan de inflatie. Het beleid dat gericht was op het bevorderen van het eigen woningbezit werkte in feite als een aanjager van de prijs van dit vastgoed. Het had een sterk 'geen gezeik, iedereen rijk' karakter, want door de structurele schaarste en de lage reële rente werden alle eigenaren van eigen woningen steeds rijker – en daar hoefden ze in feite niets voor te doen. Het aandeel in de bevolking van de eigen woningbezitters nam toe tot meer dan 50%, en deze 'happy many' profiteerden optimaal van het overheidsbeleid. Maar er zaten ook schaduwzijden aan: de schuldquote van huishoudens nam door de explosie van de hypotheekschuld sterk toe, en in jaren van recessie – als de rente opliep en de huizenprijzen daalden – kreeg de economie er nog een sterke negatieve impuls bij, waardoor bijvoorbeeld de Europese crisis van na 2010 hier langer duurde dan in omringende landen (deze ervaring leidde ook tot het geleidelijk iets verminderen van de subsidies voor eigen woningbezit). De babyboomers die goedkoop een huis konden kopen, profiteerden, terwijl de jongeren die de woningmarkt voor het eerst betraden de tol daarvan betaalden. Dit is allemaal bekend terrein. Maar er is relatief weinig aandacht geweest voor de effecten op inkomensverdeling.

Hoge huizenprijzen en liberalisering van de huurwetgeving joegen de huren in de vrije sector op, en omdat weer bij te benen, werden ook de beschermde huren van corporaties naar boven aangepast. Hoge huizenprijzen dreven ook de kosten van de bouw op – gemeenten konden meer vragen voor de grond, bouwmaterialen konden in prijs toenemen etc. Terwijl de eigen-woning-bezitter slapende rijk

werd, werden de huurders van sociale woningbouw steeds meer geconfronteerd met snel stijgende uitgaven voor het wonen. Het nieuwe beleid voor de sociale woningbouw bepaalde bovendien dat de corporaties zich moesten concentreren op de echte minima, wat de clustering van huishoudens met lage inkomens in bepaalde wijken in de hand werkte. Deze 'stiekeme' inkomenshervreemding werd bovendien niet meegenomen in de schattingen van de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid, die daardoor te gunstig bleven (technisch gezien gaat het om een verandering in de relatieve prijs van huurhuizen versus koopwoningen, en relatieve prijzen hebben nu eenmaal geen effect op de gini's van de inkomensverdeling).

De huizenprijs en de daaraan gerelateerde huurprijs bepaalden dus achter de schermen van koopkrachtplaatjes grote verschuivingen in de verdeling van het inkomen. De eigenaar van een huis van een ton (in guldens) in 1980, werd zonder een vin te verroeren in 2024 (bijna) euromiljonair. De uitkeringstrekker die in 1975 misschien 18% van het inkomen uitgaf aan woninglasten, zag dit aandeel fors stijgen tot 33% (bewoners van corporatiewoningen) tot zelf 42% (in de particuliere sector). Dit staat in schril contrast met de situatie in 1982, toen de huurquote onder huurders 14,3% (absoluut 279 gulden) bedroeg, en de maandelijkse woonuitgaven van woning eigenaren 14,9% van hun inkomen uitmaakten.⁷⁵ Tegelijkertijd namen de kosten voor woningeigenaren de laatste jaren juist af. De koopquote bedroeg in 2021 16,5% (in 2015, 19,1%), en de totale relatieve kosten aan wonen bedroeg 22,4% (2015: 26,2%).⁷⁶

Vervreemding

Terug naar de toeslagen. De bekende argumenten tegen de wildgroei van het toeslagengebouw zijn dat de onderkant van de inkomensverdeling als het ware ingedrukt wordt waardoor prikkels om meer te verdienen en meer te werken verdwijnen. Dit is de bekende armoedeval waar veel huishoudens in terecht zijn gekomen. Het is erg lastig geworden om zich uit de armoede omhoog te werken omdat een stijging van het inkomen teniet gedaan wordt door het inleveren van allerlei toeslagen. Daaraan zou toegevoegd kunnen worden dat het leidt tot het kunstmatig laag houden van de lonen; de werkgever hoeft niet de totale lasten nodig voor het levensonderhoud van de werknemer te betalen, want een deel komt via de toeslagen en subsidies bij de werknemer binnen. Het is – misschien typisch Nederlands – een beleid om met minimale kosten de reële inkomens van de minima op peil te houden (of als we wat cynischer zijn, om de illusie dat deze inkomens op peil gehouden worden in stand te houden). Maar het doel om de kosten – en dus de overdrachten aan de minima – zoveel mogelijk te beperken betekent ook dat de baten voor de minima zo klein mogelijk gehouden worden. Generieke maatregelen – verhoging van minimum lonen en uitkeringen – worden daarom geschuwd – maar die brengen voor de minima natuurlijk het meest op.

Een bijkomend effect is dat door dit beleid minimumlonen (en daarmee de lagere loonschalen) zo weinig mogelijk worden verhoogd, waardoor de prikkel om arbeidsbesparende technologie te ontwikkelen en toe te passen zwak blijft, waardoor er vervolgens geen 'loonruimte' is om de lonen te verhogen (vgl. hoofdstuk 6).⁷⁷ Het koopkrachtplaatjes-beleid dat er op gericht was de reële inkomens van de werknemers selectief te beschermen, doet denken aan het naoorlogse beleid gericht op

⁷⁵ Veldman, B. M. (1985). De hoogte en verdeling van de woonuitgaven van huurders en eigenaren-bewoners. ESB.

⁷⁶ Woononderzoek 2021, p. 40.

⁷⁷ A. van Riel en J.L. van Zanden, Complacant Capitalism. Productivity Growth and Secular Slowdown in the Netherlands 1982-2020. Maddison Project Working Paper, no. 17. Groningen 2023.

loonmatiging om daarmee de concurrentiepositie te versterken. Dat laatste richtte zich op matiging van alle lonen, terwijl het werken via specifieke koopkrachtplaatjes voor specifieke groepen hetzelfde doel – het voorkomen van generieke loonstijging – in feite goedkoper wist te realiseren. Zo keerde het ‘sociaal contract’ zich in zekere zin tegen de groep waarvoor het bestemd was.

Maar dat is maar een deel van het verhaal. Het maakt voor het zelfbeeld van iemand veel uit of het inkomen via een gewone baan verdiend wordt of (deels) bijeen gescharreld moet worden door allerlei vormen van inkomenssteun te verzamelen. Het toeslagenbeleid heeft – misschien wat overdreven – van de zelfstandige arbeid(st)er een afhankelijke uitkeringstrekker gemaakt. De ontvanger van de toeslagen is heel kwetsbaar – zie de toeslagenaffaire – en afhankelijk van oncontroleerbare bureaucratische processen en ondoorgroondelijke algoritmen. Het vereist bovendien een digitale vaardigheid die vaak ontbreekt bij ouderen en laagbetaalden. En de helpende hand van de ambtenaar is allang vervangen door een FAQ-pagina en het kiesmenu bij de helpdesk. ‘De drempel om hulp te vragen is hoog en de schaamte is groot’, schreef daarover Charisma Hehakay in een ingezonden bijdrage in NRC op 3 december 2023. ‘En vraag je hulp, dan is de overheid ontoegankelijk.’ Het Kafka-gevoel, de vervreemding en machteloosheid, is een veel voorkomende *collateral damage* van de afhankelijkheid van toeslagen en van interactie met de overheid in het algemeen. Hoeveel passwords en inlogcodes kan een digibeet beheren? Stress over het indienen van een aanvraag en over de onvoorspelbare uitkomst ervan, is onvermijdelijk. En hoeveel stress kan men aan als men bijvoorbeeld afhankelijk is van een dozijn verschillende programma’s? In haar overigens uitstekende rapport ging de commissie Sociaal Minimum er van uit dat de minima er niet alleen in slagen een minimumuitkering te verkrijgen, maar tevens inkomen uit zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderbijslag, kindgebonden budget, energietoeslag en gemeentelijke regelingen te verwerven.⁷⁸ Veel toeslagen en subsidies blijven dan ook onbenut omdat procedures te complex zijn, of vanwege de vrees om beboet te worden als er fouten gemaakt zouden worden.⁷⁹ De toegenomen stress en de groeiende kloof tussen rijk en arm in termen van tevredenheid over het leven, de toegenomen onvrede waar we voor de recente periode in hoofdstuk 2 op stuiten, worden deels door deze ontwikkelingen verklaard.

Artikel 20 van de Grondwet was er op gericht de positie van de minima te versterken door hen het recht op ‘een uitkering’ toe te kennen. In feite gaf de overheid daarmee aan dat ze een verantwoordelijkheid had voor het materiële welzijn van haar burgers. Economische ontwikkeling is in de benadering van Amartya Sen gericht op het realiseren van vrijheid, op het vermogen zelfstandig betekenisvolle beslissingen te nemen over het eigen leven. Zo bezien vergrootte een dergelijk recht in principe de positie van de minima doordat de Grondwet hen een soort minimuminkomen toekende. Maar door het gebruik van het instrument van de gedifferentieerde subsidies en toelagen

⁷⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/d0ab26e9-096b-41fd-ada9-ed686c99169/file>, p. 96.

⁷⁹ "Ruim een kwart (27 procent) van de huishoudens weet niet of ze recht hebben op tegemoetkomingen zoals toeslagen. Van de huishoudens met een laag inkomen* weet 1 op de 6 dit niet. Huishoudens met een wisselend inkomen weten minder goed dan huishoudens met een vast inkomen of ze er recht op hebben. Huishoudens die wel weten of ze in aanmerking komen voor tegemoetkomingen, komen makkelijker rond. Dit blijkt uit het Nibud-onderzoek Geldzaken in de praktijk 2018-2019. (...) 1 op de 6 huishoudens met een laag inkomen* en 1 op de 4 huishoudens met een middeninkomen* weten niet of ze recht hebben op toeslagen. Van de werkenden met wisselende inkomsten maakt 34 procent geen gebruik van tegemoetkomingen. Het Nibud vermoedt dat veel van hen onnodig geld laten liggen."

<https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-kwart-van-huishoudens-weet-niet-of-ze-recht-hebben-op-toeslagen/>

pakte dit in de praktijk heel anders uit. Doordat men bijna letterlijk voor een dubbeltje op de eerste rij wilde zitten, kregen de minima niet meer controle over eigen inkomen en daarmee de vrijheid waar Sen over schrijft. Integendeel, inkomens en toelagen werden sterk gesegmenteerd – voor huur, voor energie, voor kinderopvang, voor kosten van gezondheid en zorg – omdat men aan de voorwaarden van alle subsidies moest voldoen. Het web van regels dat steeds meer om deze huishoudens gesponnen werd, verkleinde daarmee juist deze vrijheid.

De meest dramatische schandalen van het Nederlands politiek bedrijf – de toeslagenaffaire, de Groningse aardbevingsschade – draaiden om deze problemen. De overheid zag niet welke schade ze toebracht aan de burgers, en zelfs toen dit geleidelijk aan duidelijk werd, was ze niet in staat effectief op te treden om een en ander te redresseren. Charisma Hahekaya omschreef de redenen waarom mensen op 22 november 2023 op Wilders stemden als volgt: ‘Ze voelen afstand tot de overheid.... Ze voelen irritatie over beleid dat losstaat van de realiteit.... Hoe armer iemand is, hoe meer hij in contact komt met de overheid’.⁸⁰ Links heeft traditioneel alle kaarten op deze – nu falende – overheid gezet: dat is het instrument waarmee de maatschappelijke problemen opgelost moeten worden, de drager van de maakbaarheid van de samenleving. Maar deze strategie is zijn krediet kwijtgeraakt, want de staat bleek de afgelopen jaren niet in staat om de burgers te beschermen – de staat werd in zekere zin het echte probleem. De problemen van de falende staat zijn vooral aan links blijven kleven, hoewel de eigenlijke oorzaak van deze problemen misschien vaak in neoliberale politiek en overtuigingen gezocht moet worden.

Leve het sociaal contract!

Maar dat betekent niet dat dit sociaal contract dood is. Integendeel, vrijwel het gehele politieke spectrum gaat er van uit dat de overheid conform artikel 20 van de Grondwet de minima en vrijwel alle andere bevolkingsgroepen, inclusief boeren, ondernemers die getroffen waren door de Covid-epidemie, in bescherming moet nemen. Als de Geul overstroomt, als mensen een beroep moeten doen op de gezondheidszorg, als hun kinderen naar school moeten, en ga zo maar door - steeds wordt er van uitgegaan dat het ‘sociaal contract’ in principe werkt. Nederlandse populistten verwerpen niet het sociaal contract zoals het in de jaren zeventig is geformuleerd (met uitzondering van Forum voor Democratie misschien). Het ‘nieuwe’ sociale contract waar voor wordt gepleit moet betekenen dat de burger weer op de overheid kan vertrouwen – niet dat de overheid haar beloftes structureel matigt of dat de burger zijn verwachtingen bijstelt.

Het probleem van Cindy is dat de verwachtingen van de overheid in feite nog zijn toegenomen en de interacties tussen burgers en overheid steeds frequenter zijn geworden, terwijl de capaciteit van de overheid om dit in goede banen te leiden eerder af- dan toenam. Misschien is het daardoor niet helemaal onbegrijpelijk dat haar woede zich richtte op de lijsttrekker die dit systeem personifieerde. Het lijkt een omgekeerd Stockholmsyndroom, waarbij de ‘gegijzelde’ zich afzet tegen de hand die haar gevoed heeft. Het verleden wordt getekend door teleurstelling over wat het sociaal contract opgeleverd heeft – en daarbij heeft Cindy zoals we al zagen zeker een punt. De manier waarop inhoud gegeven werd aan het sociaal contract – de wildgroei van uitkeringen en regelingen, de onzekerheden met betrekking tot de toekenning ervan, het verlies aan agency dat daardoor veroorzaakt werd, de vervreemding die kon ontstaan – werkte echter in toenemende mate

⁸⁰ NRC 1 december 2023.

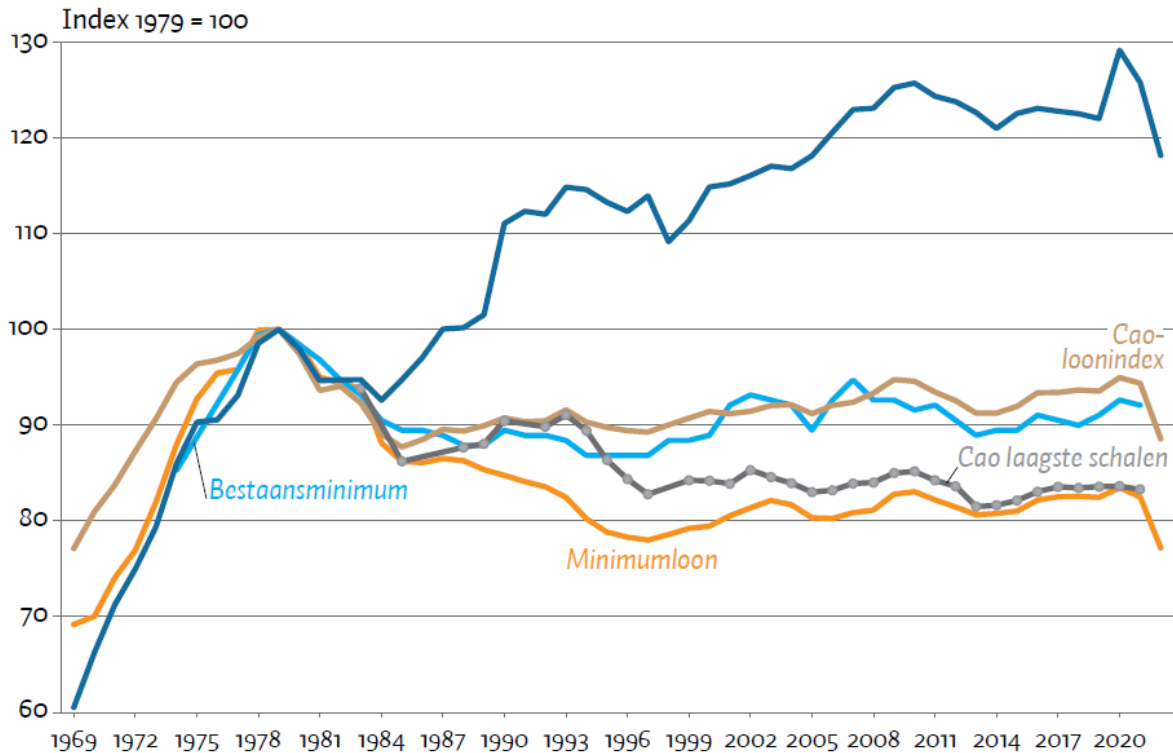
contraproductief. De nauwe band tussen burger en staat die door dit sociaal contract beoogt werd, een verdere versterking van het maatschappelijk kapitaal, sloeg daardoor om in zijn tegendeel.

Deze zoektocht naar het ontsporen van het sociaal contract heeft ook aangetoond dat de discussie over de vraag of de ongelijkheid van inkomen en vermogen de afgelopen decennia is toegenomen nog verder verdiept kan worden. Er zijn sterke aanwijzingen dat achter de lage gini's van de inkomensverdeling grote verschuivingen in de inkomensverhoudingen schuil gaan, die we hebben geïllustreerd aan de hand van de veranderingen op de woonmarkt, waar de inkomensherverdeling dramatisch geweest is. Dergelijke onderhuidse herverdelingen beperkten zich niet tot de volkshuisvesting; vrijwel elk maatschappelijk veld laat een geleidelijk uiteen groeien van sociale groepen zien. De zorg, met uiteenlopen van de gezonde levensverwachting tussen theoretisch en praktisch geschoolden is een ander voorbeeld...

Terug naar artikel 20: die spreekt over 'een uitkering', niet 30 uitkeringen, en lijkt te impliceren dat dit 'een uitkering' moet zijn die er voor zorgt 'dat in Nederland (iedereen) voldoende inkomen heeft om van te kunnen leven'. Dit impliceert in feit de garantie van een minimuminkomen, dat alle toelagen en subsidies vervangt en de minima de ruimte – de vrijheid in de benadering van Sen – geeft om het eigen leven vorm te geven. Dit lijkt de enige uitweg uit het huidige moeras – en er is het voorbeeld van de AOW als misschien wel enige uitkering met een vlekkelose track record dat aantoont dat simpele minimumuitkeringen zeer goed kunnen werken.

Ontwikkeling reëel minimumloon, bestaans- minimum, cao-lonen en -schalen en gemiddeld uurloon

FIGUUR 1



Noot: Alle gegevens zijn gecorrigeerd voor inflatie met consumentenprijzen (CPI 1900 = 100). Alle lonen zijn exclusief de werkgeversbijdragen. Het minimumloon betreft het brutobedrag, zoals dat aan de werknemer verschuldigd is. Het bestaansminimum is wat huishoudens netto ontvangen (op 1979 = 100 gebracht, en in 1974 tentatief bijgeschat); vanwege de netto-netto-koppeling geeft het bestaansminimum tevens een indicatie van het netto-minimumloon (afgezien van de arbeidskorting). De 'hobbel' in het verdiende loon tussen 1990 en 1997 weerspiegelt een tijdelijke verandering in de toerekening van de sociale premies aan de werknemer in plaats van aan de werkgever.

Data: Minimumloon: SZW; Bestaansminimum: CBS et al. (2023);
Verdiend loon en Index cao-lonen: CBS; Laagste loonschalen: SZW | ESB

VI. Triptiek van zelfgenoegzaam kapitalisme⁸¹

....waarin van drie verschillende kanten het probleem van de seculaire stagnatie benaderd wordt: door de groeiboekhouding, door de veranderingen in corporate governance, en door de toename van goedkope en flexibele arbeid; en waarbij blijkt dat die drie verhalen elkaar aanvullen en duidelijk maken hoe de regels van het spel in het bedrijfsleven veranderd zijn.

Er zijn verschillende verhalen te vertellen over de ontwikkeling van bedrijfsleven en markteconomie in de periode 1980-2020. Zoals een Middeleeuws drieluik drie verschillende schilderijen kent, die toch op subtiele wijze samenhangen, zo vertonen deze drie verhalen ook onderlinge samenhang en verwijzen ze regelmatig naar elkaar. Het linkerluik – het verhaal van economische groei en de analyse daarvan via de groeiboekhouding – staat ver af van het rechterluik waarin de governance van het bedrijfsleven centraal staat. En middenin de grote vraag die alle aandacht naar zich toe trekt: is er sprake van seculaire stagnatie en zo ja, waarom dan? En hoe verhoudt dat zich tot het programma van het neoliberalisme? En dan zijn er nog sub-plots, over de arbeidsmarkt, over globalisering en internationalisering, die elk een eigen verhaal waard zijn, maar de schilder heeft daar onvoldoende ruimte voor kunnen maken, waardoor ze op de achtergrond blijven. Dit drieluik proberen we in dit hoofdstuk in kaart te brengen. Daarbij hebben we de technische kant van de groeiboekhouding uitbesteed aan een apart gepubliceerd paper (samen met Arthur van Riel), om het verhaal niet te veel met economische termen te belasten. We willen vooral dieper graven en de link tussen seculaire stagnatie en veranderingen in de governance van het bedrijfsleven naar voren halen, want al te vaak staat de analyse van linkerluik vrijwel los van de institutionele veranderingen van het rechterluik (en van het centrale paneel).

Linkerluik: lessen uit de groeiboekhouding

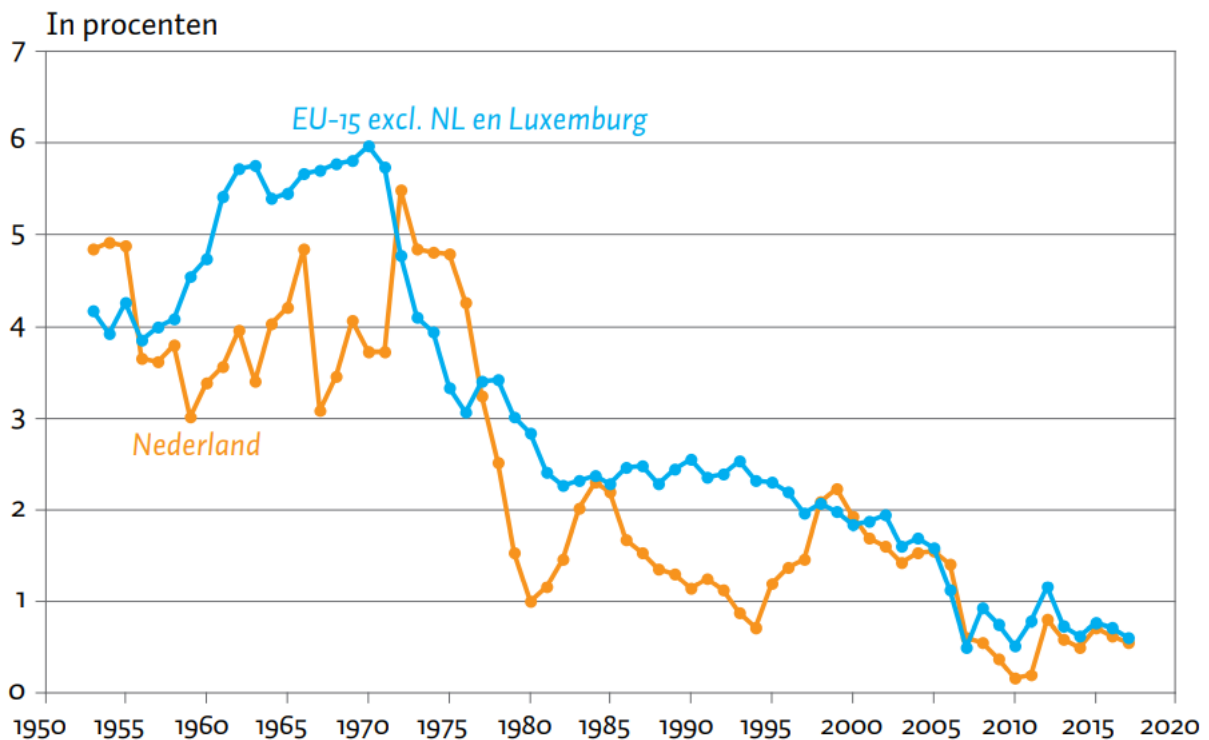
De centrale vraag van dit hoofdstuk laat zich goed in beeld brengen (figuur ***). De jaarlijkse toename van de arbeidsproductiviteit (de productie per gewerkt arbeidsuur) laat een dramatische daling zien na 1973. Tijdens de Gouden Jaren voor 1973, was een toename van de arbeidsproductiviteit van 4 tot 5% normaal in Nederland en in geheel West-Europa. 1973 laat een eerste breuk zien (die volgens andere studies in 1971 ligt). Deze groeivertraging is niet onbegrijpelijk. Er kwam een eind aan de periode van ‘catching up’ groei en de oliecrisis brak het tempo van de groei. Een jaarlijkse toename van de arbeidsproductiviteit van ongeveer 2 procent wordt na 1980 normaal. Nederland zit een beetje onder het Europees gemiddelde, maar dat kan aan loonmatiging en het

⁸¹ Dit is een samenvatting en op bepaalde punten een herziening en uitbreiding van het working paper dat de auteur met Arthur van Riel schreef, waarin de wetenschappelijke verantwoording en de onderliggende kwantitatieve data worden gepresenteerd; Arthur van Riel en Jan Luiten van Zanden, Complacent Capitalism. Productivity Growth and Secular Slowdown in the Dutch economy, 1982-2020. Maddison Project Working Paper, WP-17. 2023.

streven om ‘werk, werk, werk’ te genereren worden toegeschreven. Maar dan komt na de eeuwwende een verdere vertraging van de groei van de arbeidsproductiviteit om de hoek kijken. Men zou op grond van de snelle verspreiding van de nieuwe ICT-technologie in deze jaren en de algehele voorspoed die lijkt te ontstaan, dan eerder een versnelling van productiviteitsgroei verwachten, maar die blijft uit. Terwijl de omstandigheden voor economische groei gunstig zijn – de winstgevendheid van het bedrijfsleven heeft zich spectaculair hersteld, de internationale handel bloeit na de Val van de Berlijnse muur als nooit tevoren – lijkt de groei van BBP en productiviteit niet toe te nemen. Dat is bovendien een patroon dat we in andere landen ook tegenkomen, soms zelfs in nog sterkere mate. Japan kent al vanaf vroege jaren negentig vrijwel stilstand, Italië, het Verenigd Koninkrijk en nog recenter ook Duitsland en Frankrijk lijden eraan.

Groei bruto binnenlands product per arbeidsuur¹

FIGUUR 7



Noot: ¹Voortschreidend vijfjaars gemiddelde.

Bron: Kleinknecht (2019) | ESB

Er zijn globaal twee verklaringen voor de vertraging van de productiviteitsgroei (en van de economische groei in het algemeen) die zich in de westerse wereld vanaf de jaren zeventig heeft voorgedaan. De hypothese van de *seculaire stagnatie* zoals bijvoorbeeld verwoord door Robert Gordon gaat het erom dat de technologische ontwikkeling vanaf de jaren zeventig niet meer de grote doorbraken heeft gerealiseerd die geleid hebben toe ingrijpende veranderingen in consumptie en productie. Hij schrijft over de vergelijking tussen de Tweede Industriële Revolutie (IR#2) en de Derde (IR#3): ‘Although IR#3 was revolutionary, its effect was felt in a limited sphere of human activity, in

contrast to IR#2, which changed everything'.⁸² Niets is vergelijkbaar met de impact die de auto had op de economie, zo stelt Gordon. Zijn antwoord op de paradox geformuleerd door de econoom Robert Solow: 'you can see the computer everywhere but in the productivity statistics' (er zijn overal computers maar ze leiden niet tot groei van productiviteit) is dat hij de computer niet overal ziet – bijvoorbeeld niet bij de kapper en de pedicure. De grote groeigolf van de 20^e eeuw was de uitzondering op de regel, en we keren volgens de hypothese van de seculaire stagnatie terug naar wat normaal is, nl. een economische groei die niet boven de 2 procent per jaar uitkomt. Deze seculaire stagnatie is dus een structureel gegeven: we moeten in de toekomst rekening houden met langzamer groei.

De alternatieve interpretatie van de daling van de groei van de productiviteit waar vooral de naam van Nick Crafts is verbonden, is meer optimistisch. Crafts wijst er op dat in het verleden nieuwe technologische systemen veel tijd nodig hadden om te resulteren in een versnelde groei van de productiviteit. De eerste decennia van de Britse Industriële Revolutie werden eveneens gekenmerkt door trage groei van de arbeidsproductiviteit. Een economie heeft klaarblijkelijk tijd nodig om zich aan te passen aan de nieuwe technologie, en pas in de tweede helft van het adoptieproces resulteert dit in een versnelling in de groei van de arbeidsproductiviteit. We moeten dus nog even wachten tot de nieuwe technologie echt doorbreekt, zo is de boodschap.⁸³

Groei-economen hebben de methode van de groeiboekhouding ontwikkeld om dergelijke processen te analyseren. Ze schatten daarbij was de bijdrage is van de belangrijkste productiefactoren zoals arbeid, kapitaal en menselijk kapitaal aan de economische groei (of de groei van de productiviteit). Is er sprake van 'extensieve groei', waarbij de toename van arbeid en kapitaal de groei voor hun rekening nemen, of van 'intensieve groei', gedomineerd door de toename van de productiviteit? De klassieke studies op dit terrein uit de jaren vijftig en zestig hadden aangetoond dat de toename van de productiviteit een centrale rol speelde in de 'moderne economische groei'. Maar gold dit ook voor de groeivertraging na 1973?

Vaak wordt de groeivertraging van na 1973 verbonden met de verandering in de economische structuur. De de-industrialisatie die in de jaren zestig en zeventig optrad, en de sterke groei van de dienstensector die tegelijkertijd in het oog springt, leidde tot de opkomst van de 'diensteneconomie', waarbij meer dan 75% van de arbeid en de toegevoegde waarde uit diensten bestaat. De mogelijkheden om diensten te mechaniseren en de arbeidsproductiviteit te verhogen, zijn, zo is de redenering, veel beperkter. Kortom, de groei vertraging is een gevolg van de diensteneconomie. Maar de groeiboekhouding wijst niet duidelijk in deze richting. Door voor elke sector in de economie zo'n groeiboekhouding te construeren, kan nagegaan worden welke invloed uitgaat van structurele verandering en hoe belangrijk de daling van de productiviteitsgroei in de verschillende sectoren is. En dat blijkt deze transitie een heel beperkte rol te spelen. Sterker nog, het fenomeen van de daling van de productiviteitsgroei doet zich in vrijwel alle sectoren voor, en is in de dienstensector even opvallend als in de industrie.⁸⁴

⁸² Robert J. Gordon, *The Rise and Fall of American Growth*. Princeton UO, 2016, 578.

⁸³ Van Ark, Bart. "The productivity paradox of the new digital economy." *International Productivity Monitor* 31 (2016): 3-18; Van Ark, Bart, and Kirsten Jäger. "Recent trends in Europe's output and productivity growth performance at the sector level, 2002-2015." *International Productivity Monitor* 33 (2017): 8-23.

⁸⁴ Grabska, Katarzyna, et al. "Productivity slowdown: evidence for the Netherlands." *CPB Communication* 9 (2017).

Wat verklaart de afnemende productiviteitsgroei dan wel? Uit een internationaal vergelijkend onderzoek komt naar voren dat de tragere groei van de factor kapitaal en de daling van de 'technologische ontwikkeling' de belangrijkste bijdragen leveren aan de groeivertraging.⁸⁵ ICT en robots, de twee nieuwe technieken waarvan de impact gemeten wordt, hebben nog impact om de daling van de investeringsinspanning en het uitblijven van andere vormen van technologische ontwikkeling te compenseren. Daarmee loopt het spoor echter dood. Er wordt in de groeiboekhouding niet ingegaan op de vraag waarom investeringen achtergebleven zijn, en de investeringsquote in veel landen gedaald is (ook in Nederland). De methode van onderzoek is een boekhouding, en dat kan ons op bepaalde ontwikkelingen attenderen, maar er zijn geen onderliggende hypothesen over het gedrag van mensen, of over de invloed van instituties, die deze patronen helpen verklaren. Daarvoor moeten we ons keren naar het rechterluik van de triptiek.

Rechterluik: van Rijnlands model naar liberale markteconomie

Het rechterluik gaat over wat vaak (met excuses van het ontbreken van een Nederlandse term hiervoor) de governance, het bestuur en beheer van de bedrijven genoemd wordt. Bij dergelijke instituties gaat het vaak om macht, en hier zullen we vooral ingaan op de machtsbalansen (of het gebrek daaraan) in het bedrijfsleven. Een manier om daar wat greep op te krijgen is via de literatuur over 'Varianten van het kapitalisme' (Varieties of Capitalism). Daarin wordt gesteld dat het kapitalisme – de markteconomie – op uiteenlopende manieren ingebed kan zijn in een samenleving. Er worden twee hoofdvarianten onderscheiden: de liberale, marktgeoriënteerde variant kenmerkend voor de Angelsaksische wereld, en de gecoördineerde markteconomie, de variant van Continentaal Europa, waarvan Duitsland het kenmerkende voorbeeld is. In de laatste variant, waar Nederland traditioneel ook bij hoort, zijn er sterke banden tussen overheid en bedrijfsleven, is er een traditie van samenwerking tussen de sociale partners en speelt het bankwezen een sleutelrol in de organisatie van het bedrijfsleven. Belangrijk voor ons verhaal is dat er ook grote verschillen in corporate governance zijn. In de Rijnlandse traditie (de gecoördineerde variant wordt ook wel het Rijnlandse model genoemd) wordt de macht van de aandeelhouders ingeperkt door de andere stakeholders zoals de werknemers en hun vertegenwoordigers de vakbonden, de staat, de klanten en zelfs natuur en milieu. In het pure marktgeoriënteerde model staat daarentegen alles in het teken van de aandeelhouder; *shareholder value* is de centrale norm van al het handelen. In de literatuur worden de sterke en zwakte punten van beide varianten breed besproken: de markt-georiënteerde variant is beter in innovatie, maar vaak te veel gericht op korte-termijn winstgevendheid, terwijl de gecoördineerde variant meer investeert in human capital en de kwaliteit van de productie, en beter rekening houdt met de lange termijn. De Nederlandse traditie van corporate governance gaat terug naar de Verenigde Oostindische Compagnie uit 1602. Dit was in zekere zin het eerste op aandelen gebaseerde bedrijf, waarvan de aandelen vrij verhandelbaar waren (Amsterdam werd dan ook de eerste stad met een actieve handel in aandelen). Wat opvalt is dat er sprake was van collegiaal bestuur: de vergadering van de Heren Zeventien – de afgevaardigden van de steden die deel hadden genomen in de oprichting van de compagnie – was het hoogste bestuursorgaan. Bovendien werd in 1621 (bij de eerste verlenging van het octrooi) een toezichhoudend orgaan van negen aandeelhouders in het leven geroepen, in eerste instantie om de boeken te controleren, die echter

⁸⁵ Cette, Gilbert, Aurélien Devillard, and Vincenzo Spiezia. "Growth factors in developed countries: A 1960–2019 growth accounting decomposition." *Comparative Economic Studies* 64.2 (2021): 159.

uitgroeide tot een raad van commissarissen *avant la lettre*. In dit alles speelde de staat een belangrijke rol: deze gaf de VOC het monopolie op de handel met Indië, en verwachtte van de compagnie dat deze zoveel mogelijk schade zou toebrengen aan de vijand (Spanje en Portugal). Deze lange termijn belangen weegden zwaarder dan het belang dat de aandeelhouders hadden in een snel dividend. De aandeelhouders die daarop aandrongen (zoals Le Maire) moesten het onderspit delven. De VOC werd het model voor corporate governance in de eeuwen daarna, met *checks and balances* zoals en collegiaal bestuur, de 'two-tier' structuur met een raad van commissarissen als belangrijkste kenmerken. De vergadering waarin belangen afgewogen worden en beslissingen genomen, was en bleef het belangrijkste instrument van besluitvorming. En hoewel er achter de schermen natuurlijk sterke mannen waren, traden die niet op de voorgrond. In de 19^e eeuw zou dit stakeholder model uitgebreid worden door de opkomst van de vakbeweging en het toenemend belang van de 'factor arbeid' in de 20^e eeuw vertaalde zich in het ontstaan van ondernemingsraden waarin dit geluid ook gehoord werd.⁸⁶

Institutioneel culmineerde deze ontwikkeling in het structuurregime dat in 1971 met de Vennootschapswet ingevoerd werd. Het was een soort codificatie van de Nederlandse versie van het Rijnlandse model. De invloed van de aandeelhouder werd sterk beperkt door de bufferfunctie die de Raad van Commissarissen had. Zo waren benoemingen van bestuurders het privilege van de RvC, die op zijn beurt zichzelf benoemde, waardoor aandeelhouders aan de kantlijn stonden. De grote beursgenoteerde ondernemingen claimden echter een uitzonderingspositie claimden, en zij reageerden met de oprichting van Nederlandse dochterondernemingen om op die manier hun internationale bedrijf te kunnen afschermen van de verplichting van ondernemingsraden. Het structuurregime beoogde een betere afweging van belangen te verzekeren, maar gaf ook de bestuurders veel macht, vooral ook doordat in de RvC weer oud-bestuurders zitting hadden. Door deze structuur te veranderen moesten er juist meer 'checks en balances' ontstaan, maar de realiteit was dat een kleine groep agressieve aandeelhouders de macht naar zich toe kon trekken.⁸⁷

Maar de omslag naar neo-liberalisme en de toenemende integratie van kapitaalmarkten waardoor Nederlandse bedrijven zich aan internationale spelregels moesten conformeren, ondermijnde dit structuurregime. Juist onder het in 1971 ingevoerde structuurregime diende de 'opstand van de aandeelhouder' zich aan. De jaren na 1980 stonden in dat teken: de feitelijke macht wordt in toenemende mate door aandeelhouders geclaimd en het collegiaal bestuur maakt plaats voor de CEO die veel macht naar zich toetrok. Volgens Sluyterman en Westerhuis was Wisse Dekker, president-directeur van Philips van 1982 tot 1986, de eerste voorzitter van de raad van bestuur die zich profileerde als CEO.⁸⁸ Hij baande daarmee de weg voor Jan Timmer (1990-1996) die het gehele concern dat steeds grotere verliezen begon te maken, reorganiseerde met de Operatie Centurion. Niet door wetgeving maar door de introductie van (in principe vrijwillige) Corporate Governance Codes kreeg de RvC, voorheen de voortuin van de Raad van Bestuur een meer autonome positie. Door het aantal commissariaten dat een bestuurder mag combineren te beperken, werd het 'old

⁸⁶ Ten behoeve van het verhaal doen we hiermee wel een zeer grote stap van VOC naar 1971, want deze ontwikkelingslijn was aanzienlijk complexer, zie bijvoorbeeld de Jongh, Matthijs. *Tussen societas en universitas. De beursvennootschap en haar aandeelhouders in historisch perspectief*. 2014.

⁸⁷ Deze kanttekeningen ontleend aan commentaar van Keetie Sluijter

⁸⁸ Sluyterman, Keetie, and Gerarda Westerhuis. "The changing role of CEOs in Dutch listed companies, 1957–2007." *Enterprise & Society* 23.3 (2022): 711-745 geeft een gedetailleerd overzicht van de ontwikkeling naar een CEO-leiderschap van de grote Nederlandse bedrijven.

boys network' dat in zekere zin met elkaar het Nederlandse bedrijfsleven 'runde', uit elkaar getrokken en verloor het aan samenhang en dynamiek.⁸⁹ De invloed die van de kapitaalmarkt – de aandeelhouders – uitging op het beleid van grote bedrijven, nam sterk toe: om te overleven in een globaliserende economie met scherpe internationale concurrentie, moest de aandeelhouders (en dat waren in toenemende mate Amerikaanse investment bankers) tevreden gesteld worden.

Het verdwijnen van veel checks and balances in het bestuur van deze grote bedrijven en het steeds meer op de voorgrond treden van de CEO is misschien wel de meest radicale verandering. Een CEO die zich gesteund wist door de aandeelhouders kon vrijwel onbeperkt zijn eigen strategie uitzetten. De steun van de aandeelhouders was bovendien veelal te winnen door bezuinigingen door te voeren, door het personeelsbestand sterk in te krimpen en door verkoop van minder renderende onderdelen (de zgn. 'bleeders' die niet bijdroegen aan de winst van de onderneming). Het uitbesteden van activiteiten was een andere manier om personeelsaantallen te reduceren. De werkgelegenheid bij de grote Nederlandse multinationals nam door deze ontwikkelingen sterk af. Meest spectaculair was de krimp van het Philips concern van ongeveer 400.000 mensen in 1973 naar ruim 70.000 in 2020. Maar de aandeelhouders verwachtten naast krimp van personeel in moeilijke, maar in toenemende mate ook in voorspoedige tijden, ook uitzicht op groei van winstgevendheid. Voor de grote multinationals, die vaak al hun markten domineerden (en/of deelden met een aantal andere grootbedrijven), was er vaak weinig groei te halen in de kernactiviteiten. Bij de burens was het gras altijd groener – men verwachtte veel meer te kunnen groeien in aanpalende productproducten en markten, of zelfs op terreinen waarvan de expertise nog niet beschikbaar was (zoals Philips veel verwachtte van de medische technologie, en DSM van farmaceutica). De visionaire CEO verkocht dus 'bleeders' maar ook goed draaiende bedrijfsonderdelen die niet meer in de nieuwe strategie pasten, om te investeren in het groene gras van de burens. Omdat de aandeelhouders op korte termijn resultaat wilden zien (of omdat de CEO dacht dat dit het geval was), kon de nieuwe positie niet opgebouwd worden door endogene groei, maar moesten er overnames gedaan worden. Het succes daarvan bepaalde in grote mate het succes van een CEO, die eigenlijk een soort makelaar in business units werd. Voor de trukendoos die nodig was om in dit geweld van aankopen en verkopen van bedrijven overeind te blijven, werden dure consultants en bankiers ingehuurd, waardoor veel geld weglekte. De CEO kreeg daarbij ook steeds hogere bonussen uitgekeerd voor dit 'grote werk'. Tijd speelde ook steeds meer een rol: een sterke CEO kon in enkele jaren resultaten boeken, zo was de vooronderstelling, en werd dan ook daarop beoordeeld. De zittingsduur van de CEO's nam ook sterk af, waardoor de druk om op korte termijn spectaculaire resultaten te boeken verder toenam.⁹⁰ Dit alles leidde ook tot een 'financialisering' van het bedrijfsleven. Een concern bestond in wezen uit een boodschappenmandje van business units, die verhandeld, afgeslankt en weer opgetuigd werden, terwijl de centrale missie van het geheel op de achtergrond raakte en door elke opeenvolgende CEO weer anders gezien werd. De hoofdactiviteit van het topmanagement was het financieren van de aan- en verkopen die gedaan werden, waarbij de relatie met de kapitaalmarkt doorslaggevend was. De ruimte voor CEO's om hun eigen stempel op het bedrijf te drukken nam aanzienlijk toe. Dat leidde tot ongelukken (zoals de ondergang van ABNAmro), maar ook tot grensverleggend ondernemerschap waarin duurzaamheid een belangrijk onderdeel van de strategie werd (Paul Polman bij Unilever

⁸⁹ Sluyterman, Keetie, and Gerarda Westerhuis. "The changing role of CEOs in Dutch listed companies, 1957–2007." *Enterprise & Society* 23.3 (2022): 711-745 geeft een gedetailleerd overzicht van de ontwikkeling naar een CEO-leiderschap van de grote Nederlandse bedrijven.

⁹⁰ Sluyterman, Keetie, and Gerarda Westerhuis. "The changing role of CEOs in Dutch listed companies, 1957–2007." *Enterprise & Society* 23.3 (2022): 711-745.

(2009-2019)). Tegelijk dreigden deze bedrijven ‘footloose’ te worden, los van hun worteling in bepaalde steden, regio’s en culturen (denk bijvoorbeeld aan de rol die technici van Delft gespeeld hadden in Koninklijke Shell, of de link tussen DSM en de mijnstreek, of Philips in Eindhoven). De verplaatsing van het hoofdkwartier naar een plek buiten deze invloedssfeer (naar Amsterdam, Maastricht, of zelfs Londen) was een duidelijk teken van deze ontworteling. Terwijl de stichters en de eerste generaties eigenaars van de bedrijven vaak het welvaren van de regio eveneens op het oog hadden, werden dergelijke parochiale overwegingen door nieuwe generaties bestuurders losgelaten en werd het steeds belangrijker om dicht bij de bron van de macht, de aandeelhouder, de beurs, te bivakkeren. Die ontworteling speelde niet alleen op ruimtelijk vlak, maar ook qua activiteiten: bedrijven als DSM, Akzo, Philips begonnen aan een nieuw leven met nieuwe activiteiten en productproducten waarin andere core-competenties nodig waren. Soms had men die, en soms niet, maar vrijwel niets kon de CEO die een dergelijke visie had stoppen.

Niet alle Nederlandse multinationals raakten ontworteld. Heineken, Boskalis en Ahold behielden grotendeels hun lokale inbedding en core business, al ontkwamen ook zij niet aan de markt van overnames en aan de trend richting eenhoofdig leiderschap. Nieuwe bedrijven – ASML, NXP – timmerden aan de weg; overigens waren beide ontstaan als afsplitsingen van het Philips moederconcern. ABN-Amro, de meest ambitieuze bank (en in zekere zin dé (Nederlandse) bank, zoals ze zelf ook beweerden), werd een van de slachtoffers van het hoge spel dat gespeeld werd. In 2001 haalde het door CEO Rijkman Groenink de shareholder value als vrijwel enige maat in huis, maar kon daarna – mede door het eenhoofdige leiderschap dat te wensen over liet – niet aan de eigen normen voldoen. Na uiteen gerafeld te zijn door internationale concurrenten na een ‘vijandige overname’, die in de cultuur van voor 1990 not done was geweest, werden in 2008 grote restanten door de staat weer opgekocht om de totale ondergang te voorkomen. Ook ING bleek uiterst kwetsbaar tijdens de financiële crisis van dat jaar. Vergelijk dit met de stabiliteit van de Rabobank, dat niet de druk van de *shareholder value* had moeten doorstaan, geen hoge dividenden had uitgekeerd en de verleiding om de coöperatieve structuur te verlaten voor de wondere wereld van het op aandelen gebaseerde, aan de beurs genoteerde bedrijf had weten te weerstaan. Het was een geluk bij een ongeluk dat de ruggengraat van het Nederlandse bedrijfsleven niet gevormd werd door de genoemde multinationals, maar door kleine en middelgrote (familie)bedrijven die zich veelal konden afschermen van de kapitaalmarkt en de beurs, en daardoor veel meer mogelijkheden hadden om lange termijn beleid te voeren.

Topbestuurders waren rond 1970 onafhankelijke managers die zich identificeerden met hun bedrijf en probeerden alle stakeholders – ook de aandeelhouders – te vriend maar ook op afstand te houden.⁹¹ Dat geldt nog steeds, maar de maatschappelijke druk die op hen inwerkt is veranderd. Het kapitalisme heeft in zekere zin hun ziel gekocht door de beloning van hun werk te koppelen aan de waarde van aandeel en optie, en door beloningen aan te bieden die niet geweigerd konden worden. Het openbaar maken van de beloningen van topmanagers (in 1980?) heeft bovendien niet tot matiging geleid, integendeel. Elke topmanager kon met deze gegevens in de hand en de juiste retorische en statistische trucs aantonen dat hij (het was zelden een zij) minder verdiende dan zijn referentiegroep. Het kopen en verkopen van bedrijven en bedrijfsonderdelen ging gepaard met echt groot geld en daar werden de beloningen naar Angelsaksisch voorbeeld aan aangepast. De markt

⁹¹ Sluyterman, Keetie, and Gerarda Westerhuis. "The changing role of CEOs in Dutch listed companies, 1957–2007." *Enterprise & Society* 23.3 (2022): 711-745.

voor CEO's werd steeds internationaler, waardoor Nederlandse normen niet meer telden. Het per saldo effect hiervan was dat de inkomsten van topbestuurders dramatisch stegen. Dankzij de openbaarheid van deze gegevens kon de Volkskrant jaarlijks uitrekenen wat de verhouding was tussen het inkomen van de topmanagers van de circa honderd grootste bedrijven (inclusief niet aan de beurs genoteerde bedrijven), en het gemiddelde inkomen van de Nederlandse werknemer. Deze verhouding was in 1984 12, maar steeg sterk naar 30 in 2002, waarna er even een terugval was door de ict-crisis van 2001. Dan neemt men de draad weer gewoon op, totdat 2008 een nieuwe daling plaatsvindt (naar 31). Maar ook deze is van tijdelijke aard; in 2021 wordt een ratio van 40 bereikt, en verdienen sommige topbestuurders (schaamteloos) bedragen die oplopen tot tientallen miljoenen euros.⁹² Ter vergelijking: het salaris van een minister (zelfs van de minister-president) was in 1984 ongeveer 5 keer het inkomen van de gemiddelde werknemer, wat daalde naar 4 na 2000. Intussen zijn de beloningen van topbestuurders in Nederland gestegen tot boven die in de buurlanden; alleen de VS kent nog meer extreme beloningen.

De toename van topbeloningen deed zich overigens niet alleen in het internationale bedrijfsleven voor; ook in de cultuur, de sport, muziek en amusement namen de inkomens van een kleine top soms extreme vormen aan. Globalisering van de betreffende markten speelde daarin een belangrijke rol. De topbestuurders worden ook steeds meer internationaal gerecruteerd, en het aantal Nederlanders in de top 10 van de CEO's neemt van jaar op jaar af. Het versterkt nog eens het 'footlose' karakter van het internationale bedrijfsleven.

Centraal paneel: de oorzaken van seculaire stagnatie Productiviteitsgroei vanaf de Industriële Revolutie

Voor een antwoord op de vraag naar de oorzaken van de seculiere stagnatie moeten we eerst de economische geschiedenis verder induiken. Hoe was 'moderne economische groei' (zoals Nobelprijswinnaar Simon Kuznets dat noemde) ontstaan? De diepere, onderliggende kracht was, daar is wel consensus over, de accumulatie van ideeën (bevorderd door economische en juridische instituties), en de technologische ontwikkeling die daardoor mogelijk gemaakt wordt.⁹³ De wetenschappelijke revolutie van de 17^e eeuw en de Verlichting van de 18^e eeuw gaven niet alleen talrijke nieuwe ideeën die bijvoorbeeld nodig waren om de stoommachine te construeren (daarvoor was bijvoorbeeld het idee dat er een vacuüm kon bestaan uiterst belangrijk). Maar welk mechanisme zorgde er nu voor dat deze kennis omgezet werd in productiviteitsgroei, de kern van 'moderne economische groei'? De economisch-historicus Robert C. Allen komt – geïnspireerd door de bekende econoom Hicks – tot de volgende analyse.⁹⁴ Engeland was al in de eeuwen voor 1750 een land met relatief hoge lonen geworden, vooral door de expansie van de internationale handel. Tegelijkertijd waren kapitaalkosten (door gunstige instituties) laag en beschikte men over een relatief goedkope energiebron, steenkool. De Industriële Revolutie bestaat uit een golf nieuwe technieken aangepast

⁹² <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/hoge-bomen-de-polder-globalisering-en-topbeloningen-nederland.pdf>

⁹³ Mokyr

⁹⁴ Allen, Robert C. (2009). The British Industrial Revolution in Global Perspective. Cambridge UP, 2009.

aan deze factorprijzen, die een sterk arbeidsbesparend en kapitaal-gebruikend karakter hebben. De stoommachine en de talrijke technieken die daaruit afgeleid werden (spoorwegen, stoomschepen) zijn daar de beste voorbeelden van. Met andere woorden, gedreven door deze factorprijzen – waarvan dure arbeid de kern uitmaakt – worden nieuwe technieken ontwikkeld om industriële productie onder deze factorkosten rendabel te maken en te houden.

Dat zet vervolgens een beweging in gang waarvan de interactie tussen stijgende reële lonen en toenemende (arbeids)productiviteit de kern uitmaakt. Arbeid wordt vervangen door kapitaal en goedkope energie omdat ondernemers door stijgende loonkosten geprikkeld worden nieuwe arbeidsbesparende technieken te ontwikkelen en toe te passen. De toename van de arbeidsproductiviteit die daaruit voortkomt, maakt het mogelijk om de lonen verder te verhogen. Het ontstaan van vakbonden die loonsverhogingen weten af te dwingen, past in dit plaatje, maar heeft pas effect als het industrialisatieproces al een tijd lang gaande is.⁹⁵

De kern van het proces van moderne economische groei wordt gevormd door dit samenspel tussen reële loonstijgingen en groeiende productiviteit. De investeringen nodig om de productiviteit te vergroten (in het begin bestaan die uit de stoommachines en de fabrieken die met deze krachtbron aangedreven worden), jagen de groei verder aan. In de Gouden Jaren tussen 1950 en 1973 zagen we deze motor van economische groei in volle actie; ondanks pogingen om de lonen te matigen, stegen deze sterk, wat een mechanisatiegolf uitlokte die de economische groei verder aanjoeg. Het succes van deze periode valt af te lezen uit de sterke groei van de werkgelegenheid, die voor grote krapte op de arbeidsmarkt zorgde, wat via nog scherpere stijging van de reële lonen uiteindelijk leidde tot de bekende loon- en prijsstijging van de jaren 1960 en 1970. De arbeidsinkomensquote⁹⁶ liep daarbij sterk op, mede door de expansie van de welvaartsstaat (want verhogingen van de sociale premies werden grotendeels op het winstinkomen afgewenteld), en de rentabiliteit van het bedrijfsleven kwam sterk onder druk te staan.

De ommekeer van 1980/1982 zette in als een noodzakelijke correctie op wat in de jaren 1970 scheef was gegroeid. Maar het resultaat was een radicale trendbreuk, waarbij de groei van de reële lonen bijna tot stilstand kwam – door de na 1980 omvangrijke werkloosheid, en versterkt door de loonmatiging. Toen de economie na 1990 weer de wind in de rug kreeg, veranderde dit niet. Daarbij speelde een rol dat de positie van vakbonden veel zwakker was geworden en dat de bonden ervoor gekozen hadden mee te werken aan loonmatiging. Maar minstens zo belangrijk was de toenemende flexibilisering van de arbeid, door uitzendbureaus, part-time contracten en uiteindelijk de zzp'er.⁹⁷ Vaste contracten werden op grote schaal omgezet in flexibele – veelal door het uitbesteden van werk. Deze veranderingen maakten deel uit van een veel bredere golf neo-liberale 'innovaties' gericht op grotere marktwerking. Waar voor 1980 arbeidsbesparende technologische ontwikkeling kern geweest was van de strategie van het bedrijfsleven, werd winstgroei nu vooral gezocht in het verlagen van arbeidskosten door veranderingen op de arbeidsmarkt die wel leidden tot lagere kosten maar de productiviteit niet verhoogden. Bekend is het verhaal van de PTT-postbodes die in 2010 hun vaste baan verloren en bij de nieuwe werkgever TNTPost vervangen werd door parttimers die per

⁹⁵ Otojanov, Ravshonbek, Roger Fouquet, and Brigitte Granville. "Factor prices and induced technical change in the industrial revolution." *The Economic History Review* 76.2 (2023): 599-623.

⁹⁶ Het aandeel van arbeidskosten in het totale inkomen

⁹⁷ Jeroen van Veldhoven, *Negotiating flexibility and security. Party politics, union strategies, and the shift toward nonstandard employment in the Netherlands, 1964-2023*. Proefschrift UU, 2025.

stuk beloond werd; bij deze operatie werden 11.000 postbodes ontslagen; PPT maakte overigens in 2009 nog ruime winst op deze activiteit!))⁹⁸

Waar het dus in de jaren van de digitale revolutie aan ontbrak is druk ‘van onderop’, van stijgende loonkosten, die ondernemers aanzetten tot het ontwikkelen en toepassen van arbeidsbesparende technologie. Het bedrijfsleven werd in de watten gelegd. Hoewel de kapitaalkosten, na een dramatische piek begin jaren tachtig (om de loon-prijs spiraal te breken), even dramatisch daalden tot dicht bij de nul procent, leidde dit niet tot een spurt in investeringen om arbeid door dit zo goedkope kapitaal te vervangen. Integendeel, de investeringsquote had de neiging te dalen en de groei in kapitaalintensiteit van de productie vlakke structureel af (laatste jaren daalt die zelfs), ondanks de grote winsten van het bedrijfsleven (figuur 5).

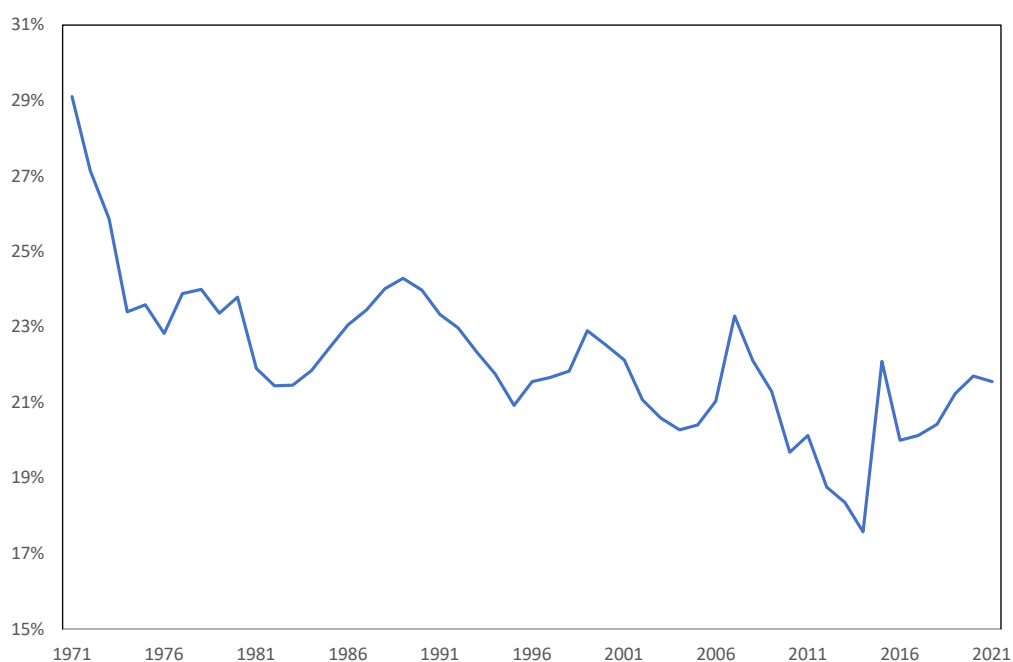


Figure 5 The share of investment in GDP, 1971-2021 (gross fixed capital formation)

⁹⁸ <https://www.hpdetijd.nl/politiek/politiek/18617/afscheid-van-de-postbode>

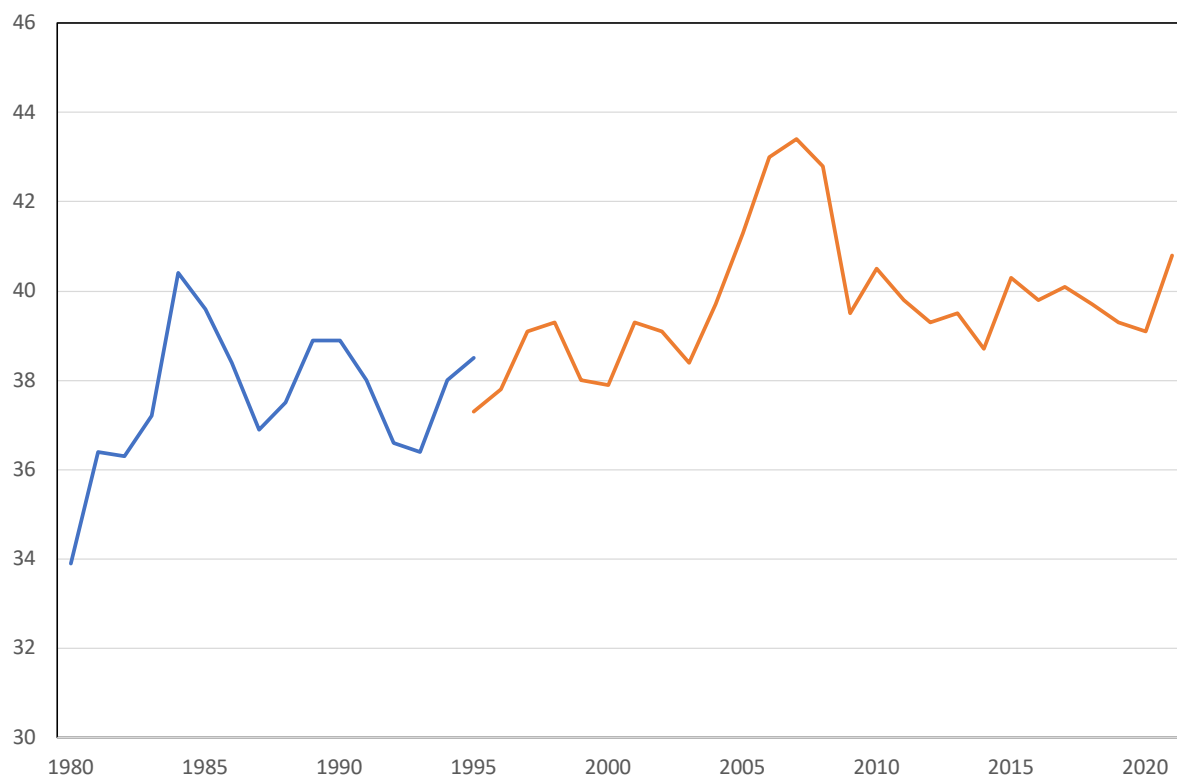


Figure 7 The share of profit in value added non-financial corporations, 1980-2017

De verklaring voor dit paradoxale gedrag van investeringen sluit aan bij onze analyse van de oorzaken van de lage (productiviteits)groei na 1980. In de jaren 1950 en 1960 namen de investeringen sterk toe, omdat de snel stijgende loonkosten bedrijven ertoe aanzetten nieuwe arbeidsbesparende technologieën te introduceren (zoals we eerder al zagen). Deze terugkoppeling – economische groei leidt tot stijgende loonkosten, wat investeringen in arbeidsbesparende technologie stimuleert, en deze investeringen dragen op hun beurt bij aan versnelde economische groei – was een belangrijke oorzaak van het ‘oververhit raken’ van de Nederlandse (en Europese) economie in die jaren.

Na 1980 werd de noodzaak voor grootschalige investeringen in arbeidsbesparende machines veel kleiner, wat leidde tot de daling van de investeringsquote zoals weergegeven in Figuur 5. Dezelfde terugkoppeling die in de jaren 60 tot oververhitting leidde, droeg nu juist bij aan de afremming van de groei – lage rentepercentages lijken daarbij geen significant tegengesteld effect te hebben gehad.

Nederland was vanaf 1982 uitermate succesvol vanuit dit perspectief: loonkosten werden mede door de neo-corporatistische overlegstructuren (SER, Akkoord van Wassenaar) laag gehouden, en geheel consistent daarmee was de afname van de groei van de productiviteit hier ook radicaler dan elders. Tot halverwege de jaren negentig was dit rationeel beleid, want de werkloosheid moest bestreden worden terwijl er grote groepen nieuwe aanbieders waren op de arbeidsmarkt – met name de

participatie van vrouwen nam dramatisch toe. Maar nadat deze groeispurt afliep, en de groei van de beroepsbevolking afnam, leidde de alsmaar doorgaande toename van de vraag naar arbeid tot groeiende knelpunten op de arbeidsmarkt. Het gevolg was een arbeidsmarkt die zeldzaam krap is, waarvan de tekorten de oplossing van allerlei maatschappelijke problemen ernstig vertragen omdat er simpelweg geen vakmensen gevonden kunnen worden om de transitie naar duurzaamheid te bespoedigen, knelpunten in de jeugdzorg aan te pakken, les te geven in het onderwijs, zorg thuis te leveren of de defensie weer op poten te zetten (en ga zo maar door). De Corona-epidemie zorgde niet voor ontspanning, integendeel, door de genereuze overheidsmaatregelen om de economie draaiend te houden en geen werkloosheid te doen ontstaan, bleef veel werkgelegenheid kunstmatig intact. De inflatiegolf van 2022 betekent bovendien dat zelfs de stijging van de nominale lonen die wordt ingegeven door het tekort aan arbeidskrachten, in reële termen wegsmeelt. En het beleid dat er nu komt lijkt gericht op nog meer van hetzelfde streven om meer arbeid uit een door stress en burnout geplaagde beroepsbevolking te persen.

Dat de politiek van loonmatiging nadelige effecten heeft gehad voor de innovatiekracht van Nederland is geen nieuw inzicht. Alfred Kleinknecht heeft vanaf zijn oratie in 1994 regelmatig dit punt gemaakt, al wist hij maar een beperkt deel van de economen van dit idee te overtuigen.⁹⁹ De kern van het probleem is dat het neo-liberale offensief zoals dat na 1982 in Nederland vorm gekregen heeft niet alleen geleid heeft tot grotere ongelijkheid – de meest gebruikelijke kritiek op deze wending in het beleid – maar ook gepaard is gegaan met de ontmanteling van de economische motor van de industriële economie, en ten gevolge daarvan geleid heeft tot een ernstige vertraging in de groei van productie per hoofd en productiviteit. Andere factoren spelen daarbij ook een rol: in het ICT tijdperk is het lastiger BBP te meten (veel digitale diensten zijn ‘gratis’ en worden daardoor niet meegenomen in de schattingen ervan), ZZPers zijn vermoedelijk ook verantwoordelijk voor een deel van de geringe groei en de krimp van de industriële sector heeft het hart van de productiviteitsgroei aangetast. Maar de kern van het probleem blijft dat er door de stagnatie van de loonontwikkeling geen druk op het bedrijfsleven wordt en werd uitgeoefend om technieken te ontwikkelen en toe te passen die een verdere groei van de productiviteit mogelijk maken. Ondernemers zijn in zekere zin zo gepamperd – door lage loonkosten, lage kapitaalkosten, lage belastingen en hoge rentabiliteit – dat er geen redenen waren voor een zoektocht naar nieuwe arbeidsbesparende technologie.

Investerings, de sleutel tot economische groei, veranderden ook van karakter. In de industriële economie waren het fabrieken, machines, infrastructuur en andere hardware die de toon aangaven. Maar de economie van staal en beton maakte plaats voor een waarin software en de menskracht om daar mee te werken en deze verder te ontwikkelen, steeds belangrijker werd. Dat heeft ook consequenties voor de plaats die investeringen innemen. In het klassieke Keynesiaanse model zijn ze de drijvers van economische groei, maar het is maar de vraag of dat denken nog relevant is voor de post-industriële, ICT-gedreven economie. Een belangrijk onderdeel van deze investeringen is uitgaven voor Speur- en Ontwikkelingswerk (Research & Development). Dat laat, evenals het totaal van de investeringen, tussen 1964 en 2020 een licht dalende tendens zien rond de 2% van het BBP

⁹⁹ Kleinknecht, A. (1994) ‘Heeft Nederland een Loongolf nodig? Een neo-Schumpeteriaans Verhaal over Bedrijfswinsten, Werkgelegenheid en Export’ *Tijdschrift voor Politieke Economie* 17: 5-24. (ik verwijst naar een meer gedetailleerde bespreking van het debat hierover in het uitgebreide working paper dat we over de zelfgenoegzame economie geschreven hebben)

(met enkele sprongen in de reeks door veranderingen in definitie en meetmethoden).¹⁰⁰ Dit was ruim beneden het niveau in de omringende landen (België, Duitsland, Denemarken) en ook aanzienlijk minder dan in EU-kader als gemeenschappelijk doel was geformuleerd.

Het dividendbeleid is misschien wel de beste spiegel van het verband tussen veranderende machtsverhoudingen bij de grote multinationals en de bereidheid om te investeren. Elders heb ik laten zien hoe de opkomst van de managers als onafhankelijke macht, en daarmee de onderneming als onafhankelijke entiteit, zijn weerslag had op de uitkeringsratio (*pay-out ratio*), het aandeel van de netto winst dat aan aandeelhouders wordt uitgekeerd. In het begin van de 20e eeuw werd vrijwel de hele winst uitgekeerd aan de aandeelhouders, maar dit daalde tot 51% in de jaren zestig en 45% in de jaren zeventig. Bovendien werden dividenden die bestonden uit aandelen van het betreffende bedrijf (stock of scriptdividenden) steeds populairder, want dan kon het bedrijf de cashflow in huis houden om de noodzakelijke groei te financieren. Na 1980 heeft zich echter een omgekeerde ‘revolutie’ voorgedaan. Om de beurs te vriend te houden, werd een steeds groter deel van de sterk groeiende winsten uitgekeerd aan de aandeelhouders. Het stockdividend (dat het bedrijf mogelijk maakte om snel te groeien) boette aan populariteit in en het inkopen van eigen aandelen – exact het tegenovergestelde – werd steeds belangrijker, vooral in de meest recente periode. Het onmiddellijke doel daarvan was natuurlijk het opdrijven van de aandelenkoers; en daarvoor werd cash, winst, gebruikt dat het bedrijf niet nodig had (of niet gebruiken kon) voor investeringen. Aandeelhouders waren en zijn er daarom verzot op, en aangezien de beloning van topbestuurders in toenemende mate gekoppeld werd aan de aandelenkoers (of daarmee verwante maatstaven zoals opties), gingen deze in toenemende mate mee op de golf van het inkopen van eigen aandelen. Dit ging om veel meer dan het eenmalig uitkeren van ‘overtollige winsten’. Het aandeel van de winst dat naar de aandeelhouders vloeide nam toe van circa 50% in 2005 naar bijna 100% in 2020. Aandeleninkoop nam deze stijging vrijwel geheel voor zijn rekening, want deze bedroeg in de periode 2005-2023 maar liefst 47% van de totale winst. In sommige jaren was de pay-out ratio zelfs aanzienlijk hoger dan 100%, wat mede veroorzaakt werd door het feit dat sommige bedrijven die geen winst maakten, dividend bleven uitkeren, bang om het vertrouwen van de beurs te verliezen.¹⁰¹ Nederland was Europees kampioen aandeleninkoop (mede door de aanwezigheid van een aantal grote, zeer renderende maar ook wat ‘verzadigde’ multinationals – ik noem geen namen). Het is duidelijk dat dit type ondernemersgedrag – de combinatie hoge winsten, hoge uitkeringen en geringe investeringen – de paradox van trage (productiviteits)groei bij hoge rentabiliteit helpt verklaren. De overheid heeft overigens volop meegedaan met deze trend: in 2001 werd aandeleninkoop vrijgesteld van belasting, een vrijstelling die ondanks kritiek van meerdere kanten door het kabinet Schoof herbevestigd is.

Het samengaan van stagnerende productiviteitsgroei en hoge winstgevendheid na 1995 is in zekere zin even ‘dodelijk’ voor het neo-liberalisme als de combinatie van inflatie en stagnatie – de bekende stagflatie – in de jaren zeventig was voor het Keynesianen. Dat de economie afremt terwijl de winsten exploderen, ondermijnt het gedachtegoed waarop het neo-liberalisme gebaseerd is.

¹⁰⁰ <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/geld/wat-geeft-nederland-uit-aan-rd/op-naar-drie-procent>

¹⁰¹ <https://www.somo.nl/nl/nederland-europees-kampioen-inkoop-eigen-aandelen/>

Conclusie

De centrale paradox van het kapitalisme van de periode 1980-2020 is het feit dat de sterk toenemende rentabiliteit van het bedrijfsleven niet geleid heeft tot meer groei van inkomen en productiviteit, maar juist een trendmatige groeivertraging heeft veroorzaakt. De belofte van het neo-liberalisme dat het vrijmaken van de economie zou leiden tot grotere groei van inkomen en productiviteit, werd niet waargemaakt. Integendeel, het lijkt er op dat de centrale motor van het kapitalisme door diverse (op neo-liberalisme geïnspireerde) veranderingen gedeeltelijk uit elkaar gevallen is. Kijkend onder de motorkap kan geconcludeerd worden dat de interactie tussen de trendmatige stijging van het reële loon en de arbeidsbesparende technologische ontwikkeling de voornaamste kracht was achter de enorme groei van BBP per hoofd in de 19^e en 20^e eeuw. Op verschillende wijzen is deze motor ontmanteld. Veranderingen op de arbeidsmarkt maakten het mogelijk om de loonkosten via nieuwe vormen van arbeid (part-time, 'schijn'zelfstandigheid/ZZP) sterk te verlagen (het KPN-model). Daardoor nam de druk om arbeidsbesparende technieken te ontwikkelen en te gebruiken af. De opkomst van *shareholder value* en de daarmee verbonden veranderingen in de governance van bedrijven, leidden aan de andere kant tot een groeiende noodzaak om korte termijn winstgevendheid te realiseren, wat ten koste ging van werkgelegenheid, investeringen en R&D. Een stijgend deel van de winsten werd niet meer geïnvesteerd in het bedrijf maar gebruikt om aandelen in te kopen en topmanagers zeer ruimhartig te belonen (het Booking.com model). De ontkoppeling tussen winsten en groei – de rentabiliteit neemt nog steeds toe, terwijl de toename van de productiviteit naar nul tendeert – is een even ernstig probleem voor de neo-liberale benadering als de stagflatie in de jaren zeventig was voor het Keynesiaanse denken.

We moeten even stilstaan bij een probleem dat hierdoor ontstaan is: de krapte op de arbeidsmarkt. Dat de arbeidsproductiviteit in de jaren tachtig niet meer zo snel steeg, was in zekere zin het doel van de loonmatiging die met het Akkoord van Wassenaar van 1982 was ingezet. De werkloosheid was in de jaren zeventig sterk gestegen en tussen 1979 en 1983 geëxplodeerd (Premier Lubbers maakte er zelfs een halszaak van dat deze niet tot een miljoen zou doorstijgen, wat dankzij aanpassingen in de definitie van werkloosheid door het CBS net voorkomen kon worden). Flexibilisering van de arbeidsmarkt had vergelijkbare oogmerken, vooral massaal tot de arbeidsmarkt toetredende (gehuwde) vrouwen profiteerden daar van. Maar halverwege de jaren negentig begon de groei van de beroepsbevolking af te nemen, en ontstonden de eerste tekorten op de arbeidsmarkt. Op dat moment was een forse loonsverhoging op zijn plaats geweest, maar daar schrok de politiek en het bedrijfsleven van terug. De flexibilisering van de arbeidsmarkt zette zich verder door – de explosieve groei van de ZZPers was nog maar net begonnen – waardoor loonkosten niet sterk stegen, eerder min of meer stil bleven staan (zie grafiek in hoofdstuk 5)

De krapte op de arbeidsmarkt die daardoor ontstond is aan de ene kant een bron van brede welvaart (zoals werkloosheid, zeker onder jongeren, het welbevinden sterk verlaagt). Maar er zijn ook negatieve kanten: de almaar groeiende aantallen vacatures in vooral zorg, onderwijs, leger, politie/justitie en andere delen van de overheid dragen bij aan de afnemende kwaliteit van de publieke diensten. Hier en daar staat de publieke dienstverlening op instorten, als we de verhalen mogen geloven. Pogingen om dit type werk aantrekkelijker te maken door de arbeidsvoorwaarden te verbeteren, hebben weinig structureel effect gehad. In de marktsector zijn de tekorten over het

algemeen geringer, maar vormen die soms ook grote knelpunten in bijvoorbeeld de omschakeling naar het gebruik van elektriciteit in het kader van klimaatbeleid (waarvoor de capaciteit van het netwerk ontbreekt, en uitbreiding ervan op personeelstekorten stuit). Het is logisch dat deze overspannen arbeidsmarkt ook leidt tot de verhoging van de instroom vanuit het buitenland - van Roemeense bouwvakkers tot Indiase ITers. De tomatenboeren van het Westland, de aspergetelers van Limburg en varkensslachterijen van de Achterhoek kunnen niet zonder deze arbeidskrachten. De spanningen rond het migratie-dossier worden in belangrijke mate ingegeven door deze ongecontroleerde (want vaak binnen Schengen optredende) beweging van goedkope arbeidskrachten op zoek naar knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt. (Tegen die achtergrond is het misschien begrijpelijk dat populistische politici die de stem van de laag opgeleiden zeggen te vertegenwoordigen, zich sterk maken voor een inperking van de forse migratiestromen van de 21^e eeuw, want zij ervaren dit niet geheel ten onrechte als concurrentie op hun segment van de arbeidsmarkt).

Lage groei van productiviteit heeft tenslotte gevolgen voor wat de overheid vermag te doen. Een van de meest aangename kanten van de snelle groei van de naoorlogse periode was dat er elk jaar een grotere koek was om te verdelen over de achterbannen van de grote politieke partijen. Zo konden reële lonen verhoogd worden terwijl tegelijkertijd de welvaartstaat uitgebouwd werd en de sociale premies sterk stegen, de overheid grote infrastructurele projecten (Deltaplan, Vinex-wijken) kon uitvoeren en de landbouw ruimhartig kon subsidiëren. Natuurlijk waren er grenzen, maar deze werden wel elk jaar 5 procent ruimer, dus met een beetje geduld kon elke wens vervuld worden. Bij nulgroei ligt dat anders. Grenzen zijn absoluut en er kan alleen iets nieuws gebeuren – een transitie naar duurzaamheid, meer geld voor zorg of onderwijs – als er op andere dossiers bezuinigd wordt. Dit knelt temeer daar sommige uitgaven een ingebouwde groei vertonen. De zorg is daar het meest extreme voorbeeld van want vergrijzing en technologische ontwikkeling zorgen daar in combinatie voor een enorme druk om meer te besteden. In de publieke sector van de ‘zelfgenoegzame economie’ moeten scherpe afwegingen gemaakt worden en veel impopulaire besluiten genomen worden – alleen de populistische politicus weet zich daaraan te onttrekken door het simpelweg ontkennen van deze feiten.

VII. A giant step for mankind?

....waarin een balans van de digitale revolutie die de samenleving grondig veranderd heeft wordt opgemaakt, met daarin ook aandacht voor de rol van de idealen van de jaren zestig voor de beginfase van de ICT. Netwerkeffecten en het speciale karakter van de digitale technologie die oneindig makkelijk te vermenigvuldigen en te verspreiden is, in combinatie met de steeds prominentere rol van het winststreven van de grote techbedrijven, zorgen voor een explosieve ontwikkeling, met grootschalige verslaving en niet aflatende stress van gebruikers als resultaat.

Van utopie naar dystopie

Het valt moeilijke te ontkennen dat, na de euforie van het 'eind van de geschiedenis' van de jaren 1990, de stemming nu lijkt omgeslagen. Google bevat een leuke functie die het mogelijk maakt trends in zoektermen op te sporen. Dit 'trends' laat zien dat vanaf 2004 (er zijn geen oudere data) de zoekterm utopie behoorlijk populair is, en dat vrijwel niemand nog het woord dystopie gebruikt. Maar heel langzaam begint dystopie gemeengoed te worden, en kalft het zoeken naar (het woord) utopie af. In januari 2017 raken beide curves elkaar voor het eerst, en daarna kronkelen ze een beetje om elkaar heen, waarna in najaar 2020 en de rest van 2021 de dystopie duidelijk de leiding neemt. Gezien deze timing – 2020 was natuurlijk het eerste jaar van Covid – spelen allerlei factoren een rol. Maar als je inzoomt op de dystopieën die de laatste tijd populair geworden zijn, dan spelen het internet, digitalisering en vooral Artificial Intelligence (AI) daarin vaak een hoofdrol (al kan deze indruk niet door Google bevestigd worden). Het toenemende pessimisme lijkt niet los gezien te kunnen worden van de veranderende perceptie van de digitale revolutie die zich tegelijkertijd afspeelt. In dit hoofdstuk probeer ik (niet bepaald een IT-nerd, maar wel een trouw gebruiker van de nieuwe technologie – zoals wij allemaal) de historische wortels van deze teleurstelling bloot te leggen. Daarbij staat de vraag centraal of de komst van het internet en alle daaraan gerelateerde ICT het maatschappelijk kapitaal versterkt heeft. Daarvoor eerst terug in de tijd.

De grote theoretici van het kapitalisme, Marx en Schumpeter, zagen in het systeem van winstgedreven productmarktproductie een revolutionaire kracht die een voortdurend proces van technologische en economische verandering op gang had gebracht en in stand hield (hoewel ze beide ook speculeerden over de maatschappelijke veranderingen die dit revolutionaire proces weer zou doen eindigen). Het proces van 'creatieve destructie', zoals Schumpeter het kapitalisme typeerde, leidde tot twee ingrijpende transformaties: de Eerste Industriële Revolutie van de late 18^e en 19^e eeuw, waar de stoommachine en de textielfabriek de symbolen van waren, en de Tweede Industriële Revolutie van na 1880, met aardolie en elektriciteit als 'drijvers', en het industrieel grootbedrijf als nieuwe organisatievorm. De digitale revolutie die vanaf ongeveer 1980 op gang gekomen is, kan in het verlengde hiervan gezien worden als een derde golf van technologische en economische verandering, nog radicaler dan de eerste twee grote transitieën. In dit hoofdstuk wordt vanuit dit lange-termijn perspectief tegen de opkomst van de platformeconomie aangekeken, en proberen we een beeld te geven van de oorzaken van deze nieuwe technologische golf, en van de talrijke, complexe veranderingen op alle terreinen van het maatschappelijk leven die daardoor op gang zijn gekomen. De rode draad daarbij is dat de hoge verwachtingen van de beginjaren toen de oplossing van vrijwel elk maatschappelijk probleem dichterbij leek door de toepassing van de nieuwe technologie, plaats heeft gemaakt voor pessimisme – over de effecten die de nieuwe technologie tot nu toe gehad heeft en misschien nog wel meer over de toekomstige impact van de digitale revolutie.

En dit pessimisme wordt breed gedragen – steeds breder gedragen misschien wel. Terwijl de technologie van de derde industriële revolutie radicaler en alomvattender is dan die van zijn voorgangers, en doordringt tot in de haarvaten van de samenleving, lijkt de balans steeds meer in negatieve zin uit te slaan. En vanuit een nog breder perspectief kan geconstateerd worden dat de grote uitdaging van deze tijd, de transitie naar duurzaamheid, niet of nauwelijks vereenvoudigd of bespoedigd wordt door de nieuwe platformtechnologie. Sterker nog, deze gebruikt veel energie op een vaak oneconomische manier, want veel diensten zijn gratis wat tot overconsumptie en verspilling leidt, wat de transitie van de energievoorziening richting grotere duurzaamheid niet bepaald bespoedigd. Maar er moet wel een belangrijke kanttekening gemaakt worden bij deze poging om de balans op te maken. Omdat we er nog middenin zitten, is dat een niet geringe opgave – we missen de distantie in de tijd die het mogelijk maakt belangrijke trends en onbelangrijke evenementen te onderscheiden en grote lijnen te zien. Daar staat tegenover dat er enorm veel geschreven is over de digitale revolutie, wat in bepaalde opzichten ook weer een nadeel kan zijn; het is soms lastig de bomen van het bos te onderscheiden.¹⁰²

De centrale vraag is daarbij op welke manieren de nieuwe technologie het maatschappelijk kapitaal van Nederland beïnvloed heeft. Nieuwe technologie – zeker de complexe, alomvattende technologie van de digitale revolutie – ontstaat veelal in een ongereguleerde niche van de samenleving, in een soort Wild West, en kent daardoor vaak een heel eigen institutionele dynamiek. Die kan echter, zeker als de technologie succesvol is, een grote impact hebben op de omringende samenleving (zoals we zullen zien). Het maatschappelijk kapitaal moet zich dus aanpassen en tegelijkertijd pogen de nieuwe technologie te civiliseren, aan te passen aan de normen en waarden van de samenleving.

Industriële Revoluties

Laten we dus eenvoudig beginnen. Volgens economisch-historici is de belangrijkste breuk in de economische geschiedenis de Industriële Revolutie (IR) van de periode na 1760, die het begin betekende van het proces van ‘moderne economische groei’, de trendmatig toename van het inkomen per hoofd van de bevolking. De stoommachine was de belangrijkste technologische doorbraak die deze groei mogelijk maakte; deze ‘general purpose technology’ werd in tal van sectoren toegepast en maakt daarbij een sterke verhoging van de productiviteit mogelijk (denk alleen al aan de revolutionaire impact die het had op vervoer, dankzij stoomschip en stoomtrein). Maar ook de organisatie van de productie veranderde ingrijpend: om van de stoommachine gebruik te maken, werd productie samengebracht in grote fabrieken (voor 1800 vond veel textielproductie bijvoorbeeld op het platteland bij boeren thuis plaats). Dit leidde tot heel andere arbeidsverhoudingen: disciplineren, vaste werktijden, en de concentratie van honderden arbeiders op een plek. De Tweede IR was in tal van opzichten een voortzetting van de eerste, maar, zoals Chandler heeft betoogd, waren de schaalvoordelen van de nieuwe technologieën (bijvoorbeeld het winnen en raffineren van aardolie) nog veel groter dan van die van de Eerste IR. Hierdoor ontstond het industrieel grootbedrijf; investeringen in management, technologie en marketing waren nodig om de schaalvoordelen te realiseren. De grote concerns die ontstonden gingen vaak werproductie en distributie van de nieuwe producten domineren. Men denke voor Nederland bijvoorbeeld aan bedrijven zoals Philips voor elektrische apparaten en de Koninklijke Shell voor aardolie.

Wat nieuw was aan de Tweede IR was het ontstaan van dichte internationale netwerken die producenten en consumenten met elkaar verbonden: elektriciteit werd in toenemende mate op deze manier verspreid, en voor aardolie en aardgas werden netwerken van pijpleidingen aangelegd. Van wat ouder datum is het telegraaf-netwerk dat halverwege de 19^e eeuw ontstond en binnen enkele decennia de hele wereld omspande. Het was gebaseerd op het idee, en de daaruit voortvloeiende

¹⁰² Johnson, Simon, and Daron Acemoglu. *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity* | *Winners of the 2024 Nobel Prize for Economics*. Hachette UK, 2023.

technologie, dat alle informatie – woorden, getallen – omgezet kan worden in digitale vorm, een kort of een lang signaal (de Morsecode). Langs deze weg kon via de afwisseling van lange en korte stroomstootjes informatie via een kabel doorgegeven worden aan een ver afgelegen ontvangstkantoor, gebruik makend van de eigenschappen van elektriciteit (bijvoorbeeld, het overbruggen afstanden met de snelheid van het licht). Het internationale netwerk was in handen van private bedrijven gericht op de winstgevendende exploitatie van het net, maar overheden en internationale organisaties speelden een belangrijke rol in de governance van het netwerk.

De derde revolutie was (en is) de digitale revolutie, gebaseerd op het idee dat alle informatie – ook een afbeelding, een film, muziek, data en ga zo maar door – omgezet kan worden in digitale vorm, in éénen en nullen. De revolutionaire technieken die aan de basis ervan liggen betreffen in de kern geen ‘materiele’ zaken – als steenkool, of olie, of auto’s – maar de bewerking en transformatie van informatie. Data – gedigitaliseerde brokjes informatie – is de basiseenheid, de grondstof van de digitale economie. Alle soorten informatie kunnen in een digitale bestand omgezet worden, en dan, en dat is essentieel, tegen minimale kosten (een heel klein beetje elektriciteit) als pakketje elektronen vermenigvuldigd en tegen de lichtsnelheid verstuurd worden naar verre en dichtbij locaties. De kosten daarvan worden bovendien – en dat is heel typerend – niet gedragen door de consument die de berichten verstuurt, maar komen op rekening van providers die hun kosten grotendeels langs andere wegen afdekken. De term ‘death of distance’ is gebruikt om het tweede effect te typeren – informatie kan daardoor met enorme snelheid over de wereld waaieren; de ‘death of (re)production costs’ is een vergelijkbare beschrijving van het eerste aspect.

Informatie is altijd belangrijk geweest in de economie, want alle besluitvorming is daarop gebaseerd. Kooplieden in de Middeleeuwen kochten en verkochten hun waren op basis van de informatie die hen ter beschikking stond over de prijzen van deze producten op verschillende markten; boeren verbouwden hun gewassen op basis van de informatie die ze opgedaan hadden over de opbrengst van teelten en de prijzen op de markten waar ze hun producten verkochten. En zo kunnen we doorgaan. Informatiestromen waren in elke samenleving de olie waarmee de machine draaiend gehouden werd. Maar met de Derde IR komen informatiestromen helemaal centraal te staan. De paradox is dat data enerzijds goud waard zijn, en dat er enorm veel geïnvesteerd wordt in het verzamelen van databestanden en het analyseren ervan, maar anderzijds dat ze bijna gratis vermenigvuldigd kunnen worden en dus aan een ieder ter beschikking kunnen worden gesteld. De marginale kosten van het reproducen van een databestand, een softwarepakket, een kopie van een film etc. zijn nagenoeg nul. En gebruik van de data leidt ook niet tot vermindering van de waarde ervan, zoals met echte goederen zoals auto’s of TV’s wel het geval is. Je kunt een databestand eindeloos reproducen en analyseren – en daar wordt deze alleen maar beter van, want men begrijpt steeds beter wat de structuur van de data is. Digitale data zijn dus vanuit economisch gezichtspunt heel ‘vreemde’ producten, die op allerlei manieren niet aan de logica van economische productie en consumptie voldoen – en dat geeft, is het punt hier, de digitale economie zo’n uitzonderlijke dynamiek.

Het internet is bovendien een netwerk, en dat kan alleen goed functioneren als gemeenschappelijke standaarden zijn (zoals dat bij de spoorwegen en de telegraaf ook het geval was). Het bedrijf dat de standaard kan bepalen – dat van de eigen technologie de wereldwijde standaard kan maken – domineert het betreffende deel van het internet, wat zeer lucratief kan zijn. Bij elke nieuwe toepassing en uitbreiding speelt de vraag welk bedrijf erin zal slagen de standaard te bepalen. Daartoe moet eerst veel geïnvesteerd worden in marktaandeel, waarbij de inkomsten nog beperkt zullen zijn. De kapitaalmarkt weet dit ook, en stelt veel kapitaal beschikbaar om zo’n in eerste instantie verliesgevend strategie te volgen. Is men eenmaal de standaard, dan kan begonnen worden met het vermarkten van de monopoliepositie. In de digitale wereld is ‘hypergrowth’ voor de pioniers een rationele strategie, en dat kan gerealiseerd worden door de nieuwe standaard gratis of voor geringe kosten ter beschikking te stellen, wat gezien de kenmerken van de digitale technologie

ook mogelijk is (probeer dit bijvoorbeeld niet in de wereld van de e-bikes, want daar ontbreken de voorwaarden voor hypergrowth).¹⁰³ Dit alles verklaart het revolutionaire karakter van transformatie die we doormaken.

ICT is overal

Daar komt bij de rol die het internet speelt. Het netwerk dat alle datacentra met elkaar verbindt, van de laptop thuis – sterker nog, van de op het internet aangesloten deurbel thuis – tot de grote datacentra van de techbedrijven. Het verhaal over het ontstaan van het internet helpt om te begrijpen waarom dit functioneert zoals het doet. Het begon in de VS in de jaren 1960 als een manier om een aantal datacentra op het terrein van wetenschap en defensie met elkaar te verbinden, voornamelijk om de inspanningen in het kader van de Koude Oorlog te coördineren en informatie uit te wisselen. Dit ARPANet, de voorloper van het huidige internet, leidde tot vergelijkbare initiatieven in Europa, zoals CERNET, een initiatief van CERN, de *European Organization for Nuclear Research*, waarin eveneens academische motieven en militair-strategische overwegingen een rol speelden. Ook deze initiatieven werden geheel uit publieke middelen gefinancierd, en commerciële motieven speelden geen rol van betekenis. Rond 1990 werden deze ‘top down’ initiatieven met een heel beperkt aantal deelnemers omgevormd tot een heel open architectuur waar iedereen die dat wilde zich als consument en/of producent bij kon aansluiten. CERN speelde een cruciale rol in deze transitie: het lanceerde in 1991 het WorldWideWeb dat open was, en schonk in 1993 het WWW aan de internationale gemeenschap. Het WWW werd vooral gezien als publieke dienstverlening en was in principe gratis. De kosten waren bovendien beperkt door de genoemde kenmerken van de digitale revolutie. In een dergelijke omgeving werden de protocollen omtrent datauitwisseling via het internet-in-wording geschreven, en werden in feite de regels van het spel vastgelegd. De ontwerper van de belangrijkste software die het internet van dat moment transformeerde in het WorldWideWeb zoals we dat nu kennen, de Brit Tim Berners-Lee (geboren in 1955), had geen commerciële motieven en stelde de broncode beschikbaar aan het publieke domein. Het basisidee was dat toegang tot het internet voor iedereen open stond en zo goed als kosteloos zou zijn. Had een commercieel bedrijf als Microsoft of IBM dit internet ontwikkeld, dan had er vermoedelijk een fors prijskaartje aan gezeten en was de groei waarschijnlijk veel minder explosief geweest. De pioniers van het internet waren vaak idealisten die met dit project een betere wereld tot stand wilden brengen. De jaren zestig klonken in hun werk duidelijk door. Een van de belangrijkste ideologen die de mogelijkheden van de nieuwe technologie begonnen te exploreren, Steward Brand, was in de jaren zestig hippie geweest, maar dat was eerder regel dan uitzondering onder de pioniers.¹⁰⁴ (hij was in 1938 geboren, dus geen babyboomer, maar voor het overige een echt product van de jaren zestig). Henry Lieberman, een andere ideoloog van het eerste uur, benadrukte eveneens de link met de jaren zestig: “The technical community that built today’s digital infrastructure did so around a certain set of cultural values, among them openness, sharing, personal expression, and innovation. These were core values of the early digital pioneers (the hackers), embodied in what we proudly call the “hacker ethic.” Today, we take the digital revolution for granted and seldom appreciate to what extent these values were sparked by the 1960s counterculture, which preceded the digital revolution: counterculture begat cyberculture.”¹⁰⁵ Deze idealisten konden bovendien hun gang gaan omdat men in het bedrijfsleven en bij de overheid geen idee had van de mogelijke impact van de

¹⁰³ Een fraai Nederlands voorbeeld is Booking.com, dat niet meer was dan een website waar men hotels kon reserveren, dat er in slaagde de standaard op dit terrein te worden, en daar hypergroei en enorme winsten mee wist te genereren.

¹⁰⁴ Turner, Fred. *From counterculture to cyberculture: Stewart Brand, the Whole Earth Network, and the rise of digital utopianism*. University of Chicago Press, 2010.

¹⁰⁵ Lieberman, H. From Whole Earth to the Whole Web (review of Fred Turner's book *From Counterculture to Cyberculture*. *Science Magazine* (Mar. 8, 2007); <http://www.media.mit.edu/~lieber/Publications/Counter-Cyber.pdf>

nieuwe technologie. In bepaalde opzichten was het internet dus een product van de revolutie van de jaren zestig. De governance van het internet reflecteert deze oorsprong (zoals samengevat op de betreffende wikipedia pagina): *“No one person, company, organization or government runs the Internet. It is a globally distributed network comprising many voluntarily interconnected autonomous networks. It operates without a central governing body with each constituent network setting and enforcing its own policies. Its governance is conducted by a decentralized and international multistakeholder network of interconnected autonomous groups drawing from civil society, the private sector, governments, the academic and research communities and national and international organizations”*. Voor een deel bouwt deze governance voort op het in de 19e eeuwse door de evolutie van de telegraaf ontstane systeem van het internationale beheer van een dergelijk netwerk (het WWW lijkt in materieel opzicht op het telegraaf-netwerk). Het is opgehangen aan de met Verenigde Naties verbonden internationale organisaties op dit terrein, die grosso modo een vergelijkbare filosofie hebben en gericht zijn op het beheer van internationale publieke infrastructuur. Maar deze open architectuur betekent ook dat in landen als China, Rusland of Iran niets de ‘nationalisatie’ van het internet tegenhoudt, dat het daar qua governance gecentraliseerd wordt en onderworpen wordt aan de doeleinden van de betreffende staat. Niemand kan immers claimen dat men de eigenaar is van het internet en afdwingen dat landen zich aan bepaalde regels houden.

Het gevolg van al deze factoren – de specifieke kenmerken van digitale data, de idealistische, niet commerciële start die de cultuur gekleurd heeft, de netwerkeffecten die monopolievorming in de hand werken – heeft de opkomende platformeconomie een eigen dynamiek gegeven. In de jaren vanaf 1990 begonnen grote spelers op te komen die de mogelijkheden van het internet gingen benutten voor een (op den duur) klassieke winstgeoriënteerde strategie. Omdat het winststreven in de cultuur van het internet tot dan toe nauwelijks ontwikkeld was, stond de commerciële uitbating van de nieuwe technologie in de kinderschoenen, en konden nieuwe initiatieven die creatief gebruik maakten van deze situatie, zeer succesvol zijn. Bovendien wenste de overheid in het heersende neo-liberale klimaat geen stappen te doen om de nieuwe activiteiten en bedrijven te reguleren, of werden ze daar door de hackers vanaf gehouden, waardoor de groei vaak geen grenzen kende.

We hebben al uitgelegd hoe de technologie en de economie van ICT in de hand werkte dat er een aantal *first movers* ontstonden die bepaalde technologische oplossingen aanboden – een zoekfunctie zoals Google, een besturingssysteem zoals Microsoft, sociaal medium zoals Facebook, de app voor de mobiele telefoon van Apple, netwerkwinkel van Amazon – die door de netwerkeffecten van ICT snel uitgroeiden tot wereldwijde spelers, zo niet monopolisten. De strategie van de nieuwe ICT bedrijven richtte zich in de beginjaren (en soms duurden die lang) volledig op groei om het marktaandeel te maximaliseren. De aangeboden technologie was niet noodzakelijkerwijs op dat moment de beste – zo werd er veel geklaagd over Microsoft MSDOS – maar eenmaal dominant (bij gebrek aan beter) kon de positie van deze bedrijven schier onaantastbaar zijn.

Het businessmodel dat aan deze techgiganten grondslag lag, was complex. Voor veel diensten werd er door de consument niet betaald – iedereen kon Google search, Google maps en Facebook gebruiken. Dat gratis gebruik was de cultuur van het internet zoals we zagen, maar ook een rationele strategie om zo snel mogelijk marktaandeel te realiseren en de nieuwe standaard te worden (waarvan wel veel materiele voordelen verwacht werden). In plaats daarvan richtte het techbedrijf zich op het gebruik maken van de data die door de (gratis) gebruikers geproduceerd werden. Elke bezoeker van een website – en zeker de bezoekers aan websites als die van Google of Facebook – liet informatie achter over keuzes die gemaakt waren. Werd er op Google gezocht naar informatie over een vakantiebestemming, een nieuwe auto, of de voorwaarden voor een scheiding, dan kon daar veel uit afgelezen worden over de betrokken consument. Google wist, zo is het verhaal, vaak eerder dan de toekomstige vader (en wellicht zelfs de toekomstige moeder) dat er een baby in aantocht was. Bovendien leerden Google en de andere grote techbedrijven de internetgebruiker te volgen via

zgn. cookies die op andere websites geplaatst werden (of liever, bij bezoek aan deze website op de laptop of mobiel gezet werden om het internetgedrag van de gebruiker verder te volgen). Op basis hiervan kan de gebruiker bestookt worden met informatie over de leukste vakantiebestemmingen of de beste advocaat voor een scheiding, En Google kan vervolgens met scheidingsadvocaten gaan onderhandelen wie hoe hoog op de website vermeld gaan worden; een hoge ranking bij Google levert immers veel bezoeken op, en daarmee klanten. Google kan vervolgens die hoogste noteringen verkopen om de inkomsten verder op te schroeven. Op deze manier kunnen ook de politieke voorkeuren afgelezen worden uit het zoekgedrag op internet. Voor politieke partijen is dit type informatie natuurlijk zeer waardevol, vooral in tijden van verkiezingen. Wie zijn bijvoorbeeld te benaderen voor een bepaalde politieke boodschap? Google weet dit of kan het weten. En dan is het maar een kleine stap richting het manipuleren van data, het bewerken van mensen die daarvoor gevoelig zijn, voor een bepaald politiek doel, zoals de verkiezing van Donald Trump in 2016, mede gesteund door Cambridge Analytica met behulp van illegaal verkregen databestanden. Dit Britse bedrijf specialiseerde zich als 'wereldwijd agentschap voor verkiezingsmanagement' in dit type illegale activiteiten, maar ging failliet toen bekend werd in welke mate men regelgeving had overtreden.

Het is in het belang van het techbedrijf dat de consument zo vaak en zo intensief mogelijk gebruik maakte van de dienst: dat leverde meer data op, en vergrootte de mogelijkheden om gedrag van de consument te 'nudgen', te manipuleren. Bezoekers werden gevraagd 'in te loggen' om langs die weg data te verkrijgen, er werden cookies op de mobiel en de laptop van de consument gezet om zijn gedrag te volgen en zo nog meer data te vergaren. Reclame werd een andere oplossing van het probleem dat de dienst gratis was. Grote tech bedrijven ontwikkelden allerlei manieren om reclameuitingen te verwerken op hun platforms, waardoor consumenten nog vaker dan voor de komst van het internet aan honderden, zo niet duizenden reclameuitingen per dag werden blootgesteld. De techbedrijven (Google, Youtube, de sociale media) werden de belangrijkste producenten van reclame, wat ten koste ging van de 'oude' media als tv en krant.

De consument had vrijwel geen moeite met deze ontwikkelingen, want de normale economische grens die aan consumptie gesteld wordt, nl. dat het geld kost en dus niet 'oneindig' door kan gaan, gold hier niet. De consument werd door niets gedwongen om de consumptie van de dienst te beheersen. De techbedrijven en vooral de nieuwe sociale media die na 2000 ontstonden, ontwikkelden methoden om de consument blijvend geëngageerd te houden. Op basis van het profiel van de consument, kreeg deze feedback voorgeschoteld die in overeenstemming was met de eigen voorkeuren en vooroordelen. Hierdoor werd men als het ware een bubble van zich af maar versterkend nieuws ingetrokken – soms uitlopend op extremistische ideeën zoals die van de bestormers van het Amerikaanse Capitool op 6 januari 2021. Bekend is bovendien dat sensationeel maar onjuist nieuws zich veel sneller verspreid (veel sneller en vaker geretweet wordt) dan saai en juist nieuws. In een volledig vrij netwerk zijn er dus twee 'bonussen' op de verspreiding van nepnieuws: het houdt de consument vast in de door het sociale medium geconstrueerde bubble, en de consument heeft de neiging nepnieuws veel meer en sneller te verspreiden waartoe deze 'feiten' de 'waarheid' dreigen te verdringen. Probleem daarbij is dat er geen nieuwsmakelaars – journalisten, wetenschappers – waren die de gelanceerde 'nieuwsfeiten' monitoren op zin en onzin. Iedereen kon in principe zijn eigen boodschap kwijt. Daar komt nog eens bij dat gebruikers – en zeker de meer agressieve participanten aan de sociale media – anoniem kunnen zijn, en dus alle denkbare 'feiten' kunnen lanceren zonder geconfronteerd te worden met een check op het waarheidsgehalte ervan. In het klassieke debat tussen de burgers van een staat – op het marktplaats van Athene in de diepe Oudheid, in het Parlement – vindt de face-to-face discussie gehouden door participanten die elkaar kennen, die een identiteit hebben die bij een ieder bekend is. Dat leidt tot zelfbeheersing, aangezien men de bal mag terug verwachten als men gekaatst heeft. Sprekers hebben een zekere verplichting om een min of meer controleerbare waarheid te spreken, want ze kunnen met hun eigen uitspraken geconfronteerd worden. Op de sociale media is dit veel minder het geval, heerst er door de

anonimiteit een vrijwel anarchistische situatie, waar een ieder kan beweren wat hij/zij ook maar wil, zonder dat men geconfronteerd wordt met de gevolgen van onware beweringen – of erger nog, bedreigingen. Omgangsvormen zijn verruwd, om het voorzichtig uit te drukken, wat ernstige gevolgen heeft voor de veiligheid en het welbevinden van ‘bekende Nederlanders’ die actief zijn in de (sociale) media. Omdat de sociale media voor steeds meer mensen van belang zijn als bron van informatie over politieke en samenleving, dreigt een situatie waarbij nepnieuws welig tiert en het echte nieuws overwoekerd. Geleidelijk aan is het inzicht gegroeid dat de techbedrijven een rol moeten spelen in het bewaken van de kwaliteit van informatie die door hun kanalen worden aangeboden. Sociale media werden onder druk gezet om al te wilde samenzweringstheorieën te verwijderen. Maar deze beweging richting controle op nieuwsfeiten en het verwijderen van onzin ligt met de overname van Twitter door Musk, de herverkiezing van Trump en de bekering van Zuckerberg al weer achter ons. Maar het lot van Twitter/X, waar Musk na de overname door zijn bedrijf al weer een beweging naar grotere ‘vrijheid’ heeft ingeluid, laat zien hoe lastig is om dergelijk beleid te implementeren als de bedrijven er zelf niet achter staan. De EU speelt in deze overigens een veel meer actieve rol dan de VS, waar met de verkiezing van Trump een nieuwe machtsconcentratie is ontstaan van overheid en techbedrijven waarvan de gevolgen nog niet te overzien zijn.

In het tweede deel van dit verhaal doen we een poging de invloed van de IT revolutie op economie en samenleving te evalueren door achtereenvolgens te kijken naar de kwetsbaarheid die is ontstaan door de eenzijdige afhankelijkheid van de nieuwe ICT technologie, de effecten die de revolutie heeft op groei, welzijn en productiviteit, de veranderingen die in de kwantiteit en kwaliteit van de informatie die geleverd wordt door de nieuwe technologie en tenslotte de invloed op homo sapiens, op met name de intelligentie van de mens. Heel vaak staat in dit soort evaluaties het probleem van de privacy centraal, en veel van het beleid dat op dit terrein gevoerd wordt, richt zich op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger. Het gaat te ver om dat al als een verloren zaak te zien, maar optimistisch kan je er niet over zijn (het aantal datalekken dat zich voordoet ontnemt je vrijwel alle illusies). Maar deze andere thema’s zijn misschien nog wel belangrijker.

Kwetsbaarheid

Het internet is overal en altijd aanwezig – zeker in Nederland dat een zeer hoge mate van internet-dichtheid en -gebruik kent. Alle onderdelen van de economie en de samenleving zijn in het rijke westen (en in toenemende mate ook daarbuiten) afhankelijk geworden van een goed functionerend internet. En deze transitie is dramatisch snel gegaan, waarbij de rol van de overheid beperkt geweest is; het was toch vooral het samenspel tussen grote (en kleine) techbedrijven en consumenten die verantwoordelijk zijn voor deze dynamiek.

En daarmee zijn we zeer kwetsbaar geworden, want vrijwel alle maatschappelijke processen – van ziekenhuis tot bemaling van de polders – zijn afhankelijk geworden van het goed functioneren van het internet. Je realiseert je dit eigenlijk pas goed als je in dystopische film zoals *Leaving the World behind* (met Julia Roberts) ziet wat er gebeurt als de ITsystemen niet meer werken: de hoofdrolspelers komen in een beklemmend vacuüm terecht als mobiel en wifi niet meer functioneren. Deze kwetsbaarheid betreft ook die van Europa van Amerikaanse technologie. Betalingen via het internet lopen via Amerikaanse bedrijven (Visa en Mastercard), alle onze wijsheid is opgeslagen in de door Amerikaanse bedrijven gecontroleerde Cloud, en Microsoft hoeft maar een update met een beveiligingsfout rond te sturen of niets werkt meer (en in geval van een conflict met de Amerikanen – nu niet meer ondenkbaar – is Europa weerloos. Deze kwetsbaarheid kent een aantal dimensies. Het betreft in eerste instantie de afhankelijkheid van een klein aantal reusachtige techbedrijven, die zich grotendeels onttrekken aan publieke controle (al is het maar omdat de

bedrijven altijd elders gevestigd zijn) en in toenemende mate de politiek beïnvloeden. Daarnaast de kwetsbaarheid voor crimineel gedrag gericht op het exploiteren van de afhankelijkheid van het internet; het aantal bedrijven en instellingen dat gegijzeld is door internetcriminelen neemt hand over hand toe, en grote bedragen worden betaald om zich vrij te kopen. En dan is er nog de kwetsbaarheid voor digitale oorlogvoering door vijandige staten, of voor andere meer verborgen manieren waarop de 'open society' ondermijnd kan worden (zoals de beïnvloeding van verkiezingen, van publiek debat door 'trollen' die nepnieuws verspreiden). Bij vrijwel elke recente verkiezing – Roemenië, Georgië, Verenigde Staten – werd massaal gebruik gemaakt van chatbots om misinformatie te verspreiden en Rusland toegewijde politici te steunen. Nederland is door de snelle en spontane acceptatie van het internet een zeer kwetsbare situatie ontstaan, want we zijn onvoldoende beschermd tegen deze vijandige interventies, en ze kunnen grote delen van het internet - en daarmee de samenleving, de economie – stilleggen of gijzelen.

Deze oorlog is eigenlijk al begonnen, zoals de acties van aan Rusland gelieerde schepen die in de Oostzee internationale internet kabels doorbreken, laten zien.

De meest fundamentele bedreiging van de open society gaat nog iets 'dieper'. Open society en markteconomie functioneerden in het verleden beter – efficiënter, effectiever – omdat informatie in de samenleving verspreid was, gedecentraliseerd op allerlei plekken aanwezig was. Burgers wisten met elkaar wat uiteindelijk goed was voor de samenleving – welk beleid de staat moest uitvoeren. Ondernemers wisten welke producten tegen welke prijzen geproduceerd konden worden – en wat de markten en producten van de toekomst waren. Consumenten wisten welke voorkeuren ze hadden en welke prijzen ze daarom bereid waren te betalen. De markt was het middel om deze gedecentraliseerde informatie op elkaar af te stemmen, zoals Hayek al in de jaren 1940 betoogde, en de verkiezingen de manier om alle informatie en voorkeuren van burgers te wegen. Het ideaal van de planeconomie dat de markt vervangen kon worden door de beleidskeuzes die door bureaucraten op grond van verzamelde informatie gemaakt werden, bleek in de communistische praktijk van de jaren 1930 tot 1980 niet duurzaam succesvol. Maar het vermogen om informatie te verzamelen en te analyseren is door de digitale revolutie zo enorm toegenomen – en neemt nog steeds explosief toe – dat dergelijke 'totalitaire' idealen meer en meer binnen het bereik komen. De manier waarop China momenteel de eigen bevolking al weet te monitoren – door o.a. gezichtsherkenning, door nieuwe maatregelen die door de coronapandemie werden gelegitimeerd – is ronduit beangstigend. Nu kan misschien gesteld worden dat de Chinese staat altijd al een enorm vermogen gehad heeft – zeker vanaf de Communistische machtsovername van 1949 – om het gedrag van zijn burgers te monitoren, maar duidelijk is dat de nieuwe ICT-technologie deze mogelijkheden aanzienlijk vergroot heeft, vooral sinds het aantreden van Xi Jinping in 2013.

De open society, kort samengevat, heeft in het verleden overleefd omdat het efficiënter was dan de gesloten samenleving – omdat het betere economische en politieke resultaten mogelijk maakte. De gesloten samenleving – het indertijd reëel bestaande socialisme in Rusland en China – kon op de langere termijn de concurrentie met de op democratie en marktverkeer gebaseerde samenleving niet volhouden. Deze IT revolutie verandert de balans tussen beide modellen, en naar het zich laat aanzien niet in ons voordeel.

De maakbare waarheid

Een van de paradoxen van het internet heeft betrekking op de kwaliteit van de informatie die beschikbaar is. In principe maakt het internet een grote verbetering van de informatievoorziening van een samenleving mogelijk. Tegen minimale kosten heeft iedereen nu toegang tot wetenschappelijke literatuur over elk denkbaar onderwerp (al is nog niet alles 'open access'), tot de

(inter)nationale media, tot talrijke websites met statistische gegevens, tot oneindig veel opinievormende blogs, flogs, podcasts en ga zo maar door; en tot miljoenen informatieve Wikipedia pagina's. De discussies in het Parlement – vroeger voorbehouden aan een kleine elite – zijn nu voor een ieder toegankelijk, en zo zou ik eindeloos door kunnen gaan: de kwantiteit van de beschikbare informatie is voor ieder met toegang tot het internet enorm toegenomen, en de kosten die gemaakt moeten worden voor het verkrijgen van deze informatie zijn minimaal (terwijl men in het verleden naar een bibliotheek moest gaan, bijvoorbeeld).

Maar hoe zit het met de kwaliteit van de informatie? Voor de komst van het internet waren er twee filters die de kwaliteit van de maatschappelijk beschikbare informatie reguleerden: wetenschap en journalistiek. Ruwweg zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen kennis omtrent de feiten (journalisten) en omtrent de verklaring van de feiten (omtrekt het hoe en het waarom, door wetenschappers). Journalisten bewaakten de toegang tot de massamedia (kranten, radio en televisie), en selecteerden volgens in de loop der jaren gegroeide normen de informatie die via de massamedia verspreid werd. Zo'n norm was, bijvoorbeeld, dat er twee bronnen nodig waren om een feit als 'waar' te publiceren; het principe van 'hoor en wederhoor' was een andere fundamentele norm. Journalisten bewaakten deze normen omdat hun reputatie en dat van hun krant/tvnetwerk daarvan afhankelijk was en in zekere zin op het spel stond. Reputatie is iets van lange adem, wat de te maken afweging lastig maakte. Uit de jaren van het internet weten we dat onjuist, sensationeel nieuws zich sneller verspreidt – en een groter commercieel succes is – dan het 'gewone' nieuws. Commerciële motieven speelden vaak wel een rol: kranten en tvnetwerken waren veelal in handen van naar winst strevende partijen, die enerzijds belang bij hadden bij een degelijke reputatie, maar er anderzijds een eigen, commerciële agenda op na konden houden. De meest slimme strategie betrof vermoedelijk het opzoeken van de grenzen van sensatie en reputatie, het nieuws zo sensationeel brengen dat het nog net niet de reputatie aantastte, zoals Britse tabloids en in Nederland misschien de Telegraaf deden. De journalistieke ethos moest voorkomen dat dit helemaal uit de hand liep. Het publieke netwerk dat door de overheid – zonder winst oogmerk – in stand gehouden werd was eveneens een 'neutraliserende' factor.

De wetenschap speelde in dit informatiesysteem ook een belangrijke rol. De wetenschappelijke expert werd ingeroepen als er vragen naar het 'waarom' beantwoord moesten worden, en hij/zij speelde ook bij discussies over het wat en hoe, en hoe nu verder? een rol van betekenis. Waar de journalist een soort filter was die zin en onzin van elkaar probeerde te scheiden, was de wetenschapper een bron van ultieme, objectieve waarheid. Hij/zij beschikte namelijk over de wetenschappelijke methode om 'waarheid' op te sporen, en was conform de beroepseer bovendien vrij van commerciële motieven uitsluitend en onbaatzuchtig op zoek naar informatie van hoge kwaliteit. Dat dat in de praktijk soms complexer was – zo lieten wetenschappers van naam zich lenen voor commercieel gedreven campagnes om twijfel te zaaien over de nadelige gezondheidseffecten van roken, of over de oorzaken van het broeikaseffect – spreekt voor zich.

Hoe is dit informatiesysteem onder invloed van de opkomst van het internet veranderd? De meest fundamentele verandering is de reductie van de kosten van het vermenigvuldigen en verspreiden van informatie tot bijna nul – door digitalisering en internet. Daardoor zijn alle toegangsbarrières die vroeger door de journalist gebruikt werden om informatie te filteren – je kon niet zomaar een stuk in NRC publiceren – verdwenen. Via Twitter en Facebook kan iedereen met een mening zijn/haar informatie gaan verspreiden zonder dat er controle op de juistheid ervan wordt uitgeoefend. Sensationeel nieuws verspreidt zich sneller – worden meer en sneller geretweet – dan de nuchtere feiten. Onzin kan bovendien makkelijk ingebracht worden in de internet-informatiestromen aangezien het zeer gebruikelijk is dat men anoniem is (of onder een alibi/beroepsnaam functioneert). Het spontaan spuien van misinformatie is echter slechts een van de oorzaken van de afnemende kwaliteit van de informatie. Mensen hebben er vaak belang bij dat informatie niet helemaal objectief is: trollen worden ingehuurd om misinformatie – over bijvoorbeeld een politieke tegenstander, of

een concurrent – te verspreiden. Massaal worden zogenaamde reviews van hotelkamers, reizen, boeken en wat dies meer zij, geschreven door de aanbieders van de goederen en diensten zelf – of juist door de concurrentie. Centrale knooppunten in het netwerk zijn de *influencers*, die – veelal gesponsord door grote bedrijven – hun volgers tot de aankoop van bepaalde artikelen proberen aan te zetten, waarbij het voor de onschuldige volger niet duidelijk is dat de *influencer* betaald wordt voor het uitoefenen van een bepaalde invloed. En dat is maar een van de vele manieren waarop commerciële motieven het internet helpen vervuilen. De ogenschijnlijk neutrale Wikipedia – een van de overblijfselen van het idealisme van het internet uit de beginjaren – wordt soms gemanipuleerd door de betrokkenen: als een bedrijf of persoon kritisch neergezet wordt, kan de betrokkene zelf ingrijpen – het gaat immers om een ‘open beweging’ waar een ieder zijn ‘kennis’ kan bijdragen – en de ongewenste informatie verwijderen.

Er circuleert zoveel informatie op het internet, en de techbedrijven beschikken over zoveel data, dat het niet mogelijk is om deze stromen met gewone menskracht te modereren. Geautomatiseerde regels – algoritmen – hebben deze rol overgenomen; zij bepalen wat de consument krijgt te zien als de zoekfunctie van Google gebruikt wordt, of als een youtube zoekopdracht gegeven wordt, of welk nieuwsitem op facebook aangeboden wordt – en sturen op deze manier in hoge mate het gedrag van de consument. Ze behoren tot de mechanismen die ervoor zorgen dat men steeds informatie krijgt toegespeeld die bevestigt wat men al vindt, waardoor de internetgebruiker het gevaar loopt een bubbel in te zwemmen. Er zijn flink wat mensen die volhouden dat de aarde plat is – of nog populairder, dat de aarde conform de Bijbel nog maar 6027 jaar oud is, en volgens Genesis geschapen in 7 dagen. Kan men misschien nog enige sympathie hebben voor deze creationisten, dat wordt al veel minder waar het gaat om complotdenkers die nog sterker in bubbels leven of dergelijke verhalen verspreiden, zeker als daar ook nog eens duistere politieke voorkeuren (voor Poetin bijvoorbeeld) bij komen kijken.

De traditionele autoriteiten – journalisten en wetenschappers – spelen nog wel een rol, mede via en namens de ‘oude media’ die echter veelal een marginaal bestaan zijn gaan leiden, omdat het internet gedomineerd wordt door *influencers* die *juice* verspreiden. Waarheid en leugen zijn in deze nieuwe verhoudingen steeds lastiger van elkaar te onderscheiden – zoals de huidige Amerikaanse President overvloedig aantoonde. Wetenschappelijke bewijzen omtrent – een dwarsstraat – de effecten van vaccinaties worden veelal genegeerd (het verhaal over autisme als gevolg van vaccinatie eindeloos herhaald). Omdat de identiteit van veel participanten op Twitter of Facebook niet bekend is, speelt reputatie een bescheiden rol, en is het steeds lastig de betrouwbaarheid van informatie te bepalen.

De rol van informatiemakelaars als journalisten en wetenschappers is daarbij uitgekleed. Veel bijdragen zijn anoniem, waardoor elke vorm van zelfdisciplinerende ontbreekt. Techbedrijven zetten vooral in op het zo lang mogelijk vasthouden van aandacht consumenten – desnoods met desinformatie - consumenten hebben geen prikkel om te stoppen (want het is toch gratis), sociale media worden verondersteld rol van filter van journalist over te nemen, maar doen dat contre-coeur. Er is geen keurmerk voor kwaliteit, laat staan een beloning ervoor; door de overheid gedwongen elimineren ze wel meest bizarre/schadelijk onzin, maar hun ‘werkelijke belangen’ liggen daarin niet.

De utopie van het internet was dat door de onmiddellijke, gratis beschikbaarheid van alle denkbare informatie, dat door de vrije competitie tussen informatiebronnen, de kwaliteit van de beschikbare informatie sterk zou toenemen, maar dat ‘liberale’ model heeft niet gewerkt. De techbedrijven zijn in Europa door EU-wetgeving genoodzaakt om informatiestromen te modereren, maar dat willen ze eigenlijk niet en is in de praktijk gezien de overweldigende omvang van de informatiestromen ook buitengewoon lastig. De paradox van het internet is dus dat de toegang tot informatie in allerlei vormen sterk vereenvoudigd is (wat bijvoorbeeld ideaal is voor wetenschappelijk onderzoek) en dat de kosten voor het verkrijgen ervan tot bijna nul gedaald zijn, maar dat de kwaliteit van de beschikbare informatie – zeker waar die ook een politieke dimensie heeft – enorm afgenomen is.

Waar de wereld voor 1990 soms nog wat objectiviteit kende in het publieke debat door de activiteiten van autoriteiten als journalist en wetenschapper, staan nu haast alle denkbare (en ondenkbare) verhalen naast elkaar, en kan zelfs de President van de VS jarenlang weggelopen met evidente leugens. Omgangsvormen zijn daarbij dramatisch achteruit gegaan – en bedreigingen in allerlei vormen en maten ‘gewoon’ geworden. Het populisme kan in een degelijke omgeving welig tieren, want alles kan beweerd worden. Hieronder ligt misschien zelfs een voedingsbodem van postmodernistische twijfel aan alle objectieve waarheid. De tijd is voorbij waarin we misschien wat naïef vertrouwden op de inzichten van de wetenschap voor het succesvol vormgeven van de samenleving, waarin we geloofden in de ‘maakbaarheid’ van de economie. Het populisme weerspiegelt deze vertrouwenscrisis door de twijfel aan alle wetenschappelijke inzichten systematisch te exploiteren. Feiten, resultaten van wetenschappelijk onderzoek zijn immers ook maar ‘meningen’; het internet speelt een sleutelrol in deze erosie van de objectiviteit.

Digitale revolutie en welzijn

Wat is de invloed geweest van de digitale revolutie op economische groei en welzijn? Een van de problemen daarbij is dat het BBP wordt gemeten als de toegevoegde waarde die een economie voortbrengt, die in hoge mate bepaald wordt door de verkoopwaarde van de geproduceerde producten (hoeveelheid maal prijs). Maar veel internetdiensten zijn gratis, en de productie en consumptie daarvan draagt daardoor – paradoxaal genoeg – niet bij aan het BBP (net als de lucht die we inademen, bijvoorbeeld: hoogst essentieel voor de mens, maar omdat het gratis is, en niet via de markt verhandeld, is de bijdrage van lucht aan het BBP nul komma nul). Sterker nog, als de productie van landkaarten ineens stort doordat het veel meer efficiënte Googlemaps beschikbaar is, registreert het BBP een krimp, terwijl het welzijn van de gebruikers van landkaarten/Googlemaps vermoedelijk gestegen is door het gemak van de nieuwe technologie.

Googlemaps is maar een klein voorbeeld van de efficiency-slag die door ICT gemaakt is. Het typen en redigeren van een tekst in een tekstverwerkingsprogramma, het maken van grafieken en tabellen die erin opgenomen worden, het verspreiden van teksten via mail – hoeveel efficiënter is dat geworden in vergelijking met de ‘ouderwetse’ typemachine, met doorslagen om meerdere versie te krijgen, die met de post verstuurd konden worden. Deze diensten zijn soms wel betaald – men moet bij aanschaf van de computer de betreffende programma’s (Word, Excel) aanschaffen en installeren, maar Outlook is gratis en als eenmaal een programma aangeschaft is, kan deze wel vrijwel onbeperkt gebruikt worden. Hoeveel is de fotografie vereenvoudigd en goedkoper geworden door de digitalisering ervan, waardoor we nu meteen de resultaten van onze inspanningen kunnen bekijken (en eindeloos selfies rondsturen). Professionele fotografen moeten nu met veel kleinere marges rekenen voor hun foto’s, omdat de nieuwe technieken het iedereen mogelijk maken om redelijke foto’s te maken. Ergo, de bijdrage van de fotografie aan het BBP is hierdoor vermoedelijk gedaald! Of denk eens aan de ‘social savings’ die mogelijk gemaakt zijn door elektronisch vergaderen; waar men vroeger, voor corona, de wereld rondreisde om elkaar persoonlijk te ontmoeten.

Het gratis zijn van veel internetdiensten is een probleem voor het meten van BBP en welvaart in het algemeen en helpt verklaren waarom we computers niet in de productiviteitsstatistieken tegenkomen. Maar er zit ook een zwarte schaduwzijde aan de consumptie van goederen die gratis zijn: er ontbreekt een mechanisme om de vraag in te perken. De grote techbedrijven, de producenten van internetdiensten in het algemeen, hebben er belang bij dat er zoveel mogelijk tijd besteed wordt aan deze diensten, en zullen dus hun product – zeg een sociaal medium als Facebook of TikTok – zo inrichten dat men er ‘ingezogen’ wordt, dat men niet van de mobiel af kan blijven en voortdurend de sociale media in de gaten wil houden (als men daar niet in slaagt, dan doen concurrenten dat en wordt men uit de markt gewerkt). De opkomst van ICT, mobiel, sociale media, heeft de tijdsbesteding van vooral de jeugd (maar ook van veel ouderen) radicaal veranderd. De

gemiddelde Nederlander besteedt per dag ongeveer een uur en drie kwartier aan sociale media, tijd die deels ten koste van de nachtrust gaat (de echte verslaafde jongeren die vaak nog veel meer tijd aan hun mobiel gekleefd zijn worden zelfs midden in de nacht wakker om met enige regelmaat Facebook of WhatsApp te raadplegen). Amerikaans onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het gebruik van sociale media gepaard gaat met een significante toename van gevoelens van ontevredenheid over het leven en zelfs depressiviteit. De paradox is dat elke gebruiker geconfronteerd wordt met het 'ideale' leven van de mensen die zij volgt, waarbij het eigen leven gewoonlijk magertjes afsteekt. Dat komt ook door de asymmetrie van de gepresenteerde informatie: men besteedt veel aandacht aan de leuke, spectaculaire gebeurtenissen, en laat de keerzijde daarvan weg, waardoor de indruk ontstaat dat iedereen een opwindend leven lijdt, behalve de 'volger' zelf, die over volledige informatie beschikt over het eigen leven (dus inclusief de schaduwzijden) en dat vergelijkt met het 'coole' bestaan van de anderen.¹⁰⁶ Er is een vergelijkbare literatuur die wijst op de link tussen email en stress – werkstress in het bijzonder. Het altijd beschikbaar moeten zijn voor werk is door email en mobiel norm geworden, waardoor de grens tussen vrije tijd en werktijd vervaagd is. Dit in combinatie met processen van globalisering (er wordt altijd wel in een bepaalde tijdszone gewerkt), het ontstaan van de 24uurs-economie (tamelijk onschuldig begonnen door het verlengen van winkeltijden) heeft voor velen een heel ander werkritme en soms ook werktempo veroorzaakt. De problemen met de mentale gezondheid die we in hoofdstuk 2 tegenkwamen, die vooral de laatste 10 tot 15 jaar zijn ontstaan, zijn dan ook waarschijnlijk met de verspreiding van het internet, email en sociale media verbonden.

Intelligentie

Googlemaps heeft niet alleen de productie van kaarten vrijwel overbodig gemaakt, maar ook grote gevolgen (gehad) voor de ruimtelijke oriëntatie van mensen. GPS is zo gebruiksvriendelijk en succesvol dat het kaartlezen een vaardigheid is die aan het verdwijnen is. Maar dat heeft ingrijpende consequenties voor het menselijk brein. Hersenen werken net als spieren: als ze veel gebruikt worden, investeert het lichaam er in, worden er nieuwe synapsen aangelegd en nemen de betrokken delen nemen in volume toe. Taxi-chauffeurs in London, vermoedelijk het mensen'soort' met de meest gedetailleerde geografische kennis, hebben daardoor een overontwikkelde hippocampus, het hersendeel waar de ruimtelijke intelligentie huist. Maar door GPS wordt de ruimtelijke kennis van de meeste mensen niet meer getest, en verdwijnt zelfs de notie waar men zich ruimtelijk bevindt – en daarmee een aspect van de intelligentie. De hippocampus dreigt te verschrompelen, wat later kan leiden tot een grotere gevoeligheid voor hersenziekten zoals Alzheimer.

Use it or loose it lijkt ook relevant voor andere vaardigheden die geleidelijk door digitale instrumenten overgenomen worden. Wie rekent er nog uit het hoofd? En wat zijn de gevolgen van het niet meer rekenen voor het gevoel van getallen en getalsverhoudingen? Wie vertrouwt niet op de spellingcorrector van Word? Wie kent nog telefoonnummers uit het hoofd? Ook het geheugen dreigt de weg van de hippocampus te gaan, maar wat zal het verschrompelen van geheugencapaciteit voor ons betekenen? De Duitse neurowetenschapper Mark Spitzer spreekt in dit verband over 'Digitale Dementia'.¹⁰⁷

AI (Artificial Intelligence) is de volgende stap in de grote revolutie die ons op dit moment overkomt. AI algoritmes worden met de dag sneller en slimmer. De schaakcomputer heeft al jaren geleden de schaker ingehaald, en zelfs het veel meer complexe spel GO is nu door AI 'opgelost'. Wat zal het voor onze intelligentie betekenen dat de AI assistent binnenkort even intelligent is als de 'baas' die zij

¹⁰⁶ Braghieri, Luca, Ro'ee Levy, and Alexey Makarin. 2022. "Social Media and Mental Health." *American Economic Review*, 112 (11): 3660-93.

¹⁰⁷ Spitzer, Manfred. "Zehn Jahre Digitale Demenz." *Nervenheilkunde* 41.11 (2022): 733-743.

dient, of twee keer zo slim is, of op den duur 100 keer – want de opmars van de AI lijkt niet te stoppen. Toen ik mijn ChatGPT assistent vroeg wat de toekomst van menselijke intelligentie is, gezien deze ontwikkelingen (waarbij ik eerst dit stuk aan haar liet lezen) antwoordde ze: ‘In summary, the growth of AI capabilities presents a paradox. While it offers tools for enhancing human intelligence and capabilities, it also poses risks to cognitive skills, critical thinking, and social interactions. The net effect on human intelligence will depend on how AI is integrated into society and how individuals adapt to these changes.’ In een eerdere tekst had ze er nog op gezinspeeld dat dit vooral lag aan de gebruiker van de AI mogelijkheden zelf: als die ‘lazy’ was en alles aan de assistent overliet, dan zou hij niet slimmer worden, maar als hij AI alleen als instrument gebruikte, kon hij juist wel aan intelligentie winnen. Zo is het Zwarte Pieten over het (mogelijk) ‘verdommen’ van de mensheid al begonnen...

Conclusie

Dit hoofdstuk probeerde na te gaan waarom de welvaartswinst van de digitale revolutie zo gering lijkt te zijn geweest, en waarom het optimisme van de jaren 1990 plaats heeft gemaakt voor de dystopische verwachtingen van dit moment. Er zijn tal van aspecten van de digitale revolutie onbesproken gebleven. Games, sociale media, maar ook cryptocurrencies, de zorgen rond privacy – er speelt nog veel en veel meer. Maar wat een ‘giant leap for mankind’ had kunnen zijn, gezien het revolutionaire karakter van de nieuwe technologie, heeft niet geresulteerd in grote sprongen in productiviteit en welzijn. De oorzaken van het (in toenemende mate) stagneren van de productiviteitsgroei moeten echter elders gezocht worden – de digitale technologie als zodanig is daar geen oorzaak van (vgl. hoofdstuk 6). De grote belofte lag op het terrein van de informatievoorziening – digitalisering en internet zouden de toegang tot hoogwaardige informatie sterk verbeteren, wat zou leiden tot betere waarheidsvinding en breder gedragen besluitvorming. Dit zou een waardevolle versterking van het maatschappelijk kapitaal betekenen hebben. In plaats daarvan kregen we *fake news* en bubbles vol desinformatie – en complotdenken en het postmoderne geloof dat wetenschappelijke ‘feiten’ ook maar meningen zijn. De opkomst van het populisme kan niet los gezien worden van deze veranderingen in het informatiesysteem.

Dit ‘falen’ kan niet los gezien worden van de sociaal-politieke context waarin de IT revolutie zich heeft afgespeeld. Toen in de jaren 1920 de radio, en in de jaren 1950 de TV zich aandienende als vernieuwingen van het communicatielandschap, was de staat er als de kippen bij om de nieuwe technologie te controleren en te integreren in bestaande verhoudingen, wat in Nederland bijvoorbeeld leidde tot een sterk verzuild omroepbestel. De potentieel revolutionaire impact van de nieuwe technologie werd daardoor gedeeltelijk geneutraliseerd. Na 1990 is het omgekeerde gebeurd: de staat, bevangen door het neoliberale gedachtengoed, hield zich grotendeels afzijdig. Voor zo ver er beleid gevoerd werd, richtte zich dit op het vraagstuk van de privacy, niet op het karakter van de vernieuwing zelf. De IT revolutie kon daardoor de vleugels uitslaan, vrijwel ongestoord door wettelijke kaders en door overheidsbeleid dat er op gericht was om een en ander in gewenste banen te leiden. Er groeide een nieuw ‘wilde westen’ zoals dat wel vaker in de geschiedenis van het kapitalisme in tijden van grote vernieuwingen was ontstaan. Dit gebrek aan sturing is een van de oorzaken van de dystopische omslag die we nu meemaken. Een simpele maatregel als het verbieden van anonieme deelname aan de sociale media zou al grote betekenis hebben voor de kwaliteit van debat en informatie, maar binnen de huidige neoliberale kaders lijkt dit een brug te ver. De pogingen om *fact-checking* systematisch in te voeren, lijken nu grotendeels mislukt. De macht van de grote techbedrijven is inmiddels zo groot geworden dat ze niet eenvoudig meer in hun hok teruggejaagd kunnen worden. De zwakte van de staat heeft ook het proces van

monopolievorming versterkt – alleen de EU lijkt de laatste jaren een beetje opgewassen tegen de grote techbedrijven.

We hebben ook geprobeerd de ontwikkeling van de IT-revolutie te duiden vanuit de specifieke technologie en vanuit de historische ontwikkeling van de governance-structuur van het internet. Het streven naar hypergrowth, naar dominantie op de wereldmarkt door het controleren van standaarden, kwam logisch uit technologie en instituties voort, evenals het businessmodel dat hierop voortbouwde, waarbij de consument vaak niet betaalt voor de geleverde diensten, maar met de data die zij als spin-off van dit gebruik 'levert' en met de reclameuitingen die hij ondergaat. De markt is daardoor opvallend onderontwikkeld, zoals elders is betoogd, en dit systeem staat een efficiënt gebruik van de nieuwe technologie in de weg.¹⁰⁸ Alleen al het simpele feit dat het versturen van een email gratis is (of lijkt te zijn), heeft dramatische gevolgen gehad voor de overdaad aan communicatie die daardoor is ontstaan. Dat geldt ook voor gratis apps, sociale media, wifi en zelfs AI. Steeds weer wordt de illusie gevoed dat er geen kosten aan verbonden zijn, wat leidt tot overmatige consumptie en verspilling van energie (AI, en cryptocurrencies) Merkwaardig genoeg is een (dergelijke) fundamentele kritiek op de nieuwe platformeconomie niet of nauwelijks van de grond gekomen, en blijft veel van de maatschappelijke discussie hierover het karakter hebben van *Kurieren am Symptom*. Ook de enorm toegenomen kwetsbaarheid van de internet-samenleving is pas zeer recent onderwerp geworden van debat en beleid.

Een andere manier om tegen deze problemen aan te kijken is te constateren dat het internet en veel van de daarmee verbonden diensten de facto het karakter van een complexe infrastructuur gekregen hebben, zonder welke de samenleving niet kan functioneren. Een van de uitgangspunten van het neo-liberale programma dat de afgelopen decennia is uitgevoerd is dat dergelijke infrastructuren – zoals het elektriciteitsnetwerk, of het spoorwegennet – door de overheid gecontroleerd zo niet in eigendom gehouden moesten worden. Het internet is een vergelijkbare – zelfs in allerlei opzichten veel fundamenteelere – infrastructuur dat daardoor niet aan de markt overgelaten kan worden. Zoals dit overzicht aantoont, heeft het gebrek aan sturing en controle door de overheid over het algemeen sterk negatieve effecten gehad op de ontwikkeling van de platformeconomie. Het Wilde Westen zal getemd moeten worden om het dienstbaar te maken aan de open society die we met elkaar in stand moeten houden.

¹⁰⁸ Schellekens, O., van Zanden, J. L., Croes, E., & van Riel, A. (2020). Groei mogelijk door nieuwe omgang met data-economie.

VIII. Het kind van de jaren zestig: de moeizame transitie naar een duurzame samenleving¹⁰⁹

....waarin de vraag centraal staat waarom er weinig vooruitgang geboekt is richting een meer duurzame economie en samenleving, een van de idealen die in de jaren zestig ontstond en in de jaren tachtig en negentig handen en voeten kreeg. Consumenten en kiezers zorgden voor onvoldoende druk op het politieke systeem, maar bureaucratie en ingebouwd verzet tegen ingrijpende maatregelen vanuit bedrijfsleven en daarmee verbonden ministeries vertraagde de transitie. Het neoliberalisme hielp ook niet.

Een andere waardering van natuur en milieu behoort, zoals we in hoofdstuk 1 al hebben gezien, tot de erfenis van de jaren zestig. Het ging daarbij om een veel groter bewustzijn van het belang van een schoon milieu, een beter begrip van de eindigheid van de aarde en van de grondstoffen en energiebronnen die we daaruit wonnen, en een groeiende intrinsieke waardering van de natuur. De publieke beleving van de oliecrisis van 1973 maakte een eind aan de idylle van haast onbeperkte economische groei – van economische bomen die tot in de hemel groeiden. Al voor 1973 waren er tekenen aan de wand geweest, beginnend met de ‘Silent Spring’ waar Carson in 1962 over schreef, toen de vogels in haar dorp niet meer terugkeerden omdat ze vergiftigd waren door een nieuw chemisch wondermiddel, DDT. In de jaren zestig was ook het bewustzijn van het belang van een schoon leefmilieu opgebloeid – tegen de achtergrond van de smog in grote stedelijke en industriële concentraties als London en het Rijnmondgebied. Naast de beweging voor natuurbescherming die al veel langer bestond (Natuurmonumenten dateerde van 1905) ontstond een meer radicale milieubeweging die niet alleen de uitwassen van het industriële productiesysteem kritiseerde, maar ook het kapitalisme die dit had voortgebracht onder de loep nam. Met de nodige traagheid, eigen aan parlementaire/democratische besluitvorming, kwamen de eerste hervormingen van de grond. DDT werd bijvoorbeeld in 1972 verboden. En Nederland had het grote geluk dat er in het begin van de jaren zestig aardgas was gevonden in Groningen, waardoor de meer vervuilende steenkool vervangen kon worden door het ‘schone’ aardgas, wat bijvoorbeeld de emissies van zwaveloxide (SO₂) sterk terugbracht. En krachtig leiderschap besloot toen maar meteen om de Zuid-Limburgse steenkolenmijnen te sluiten.

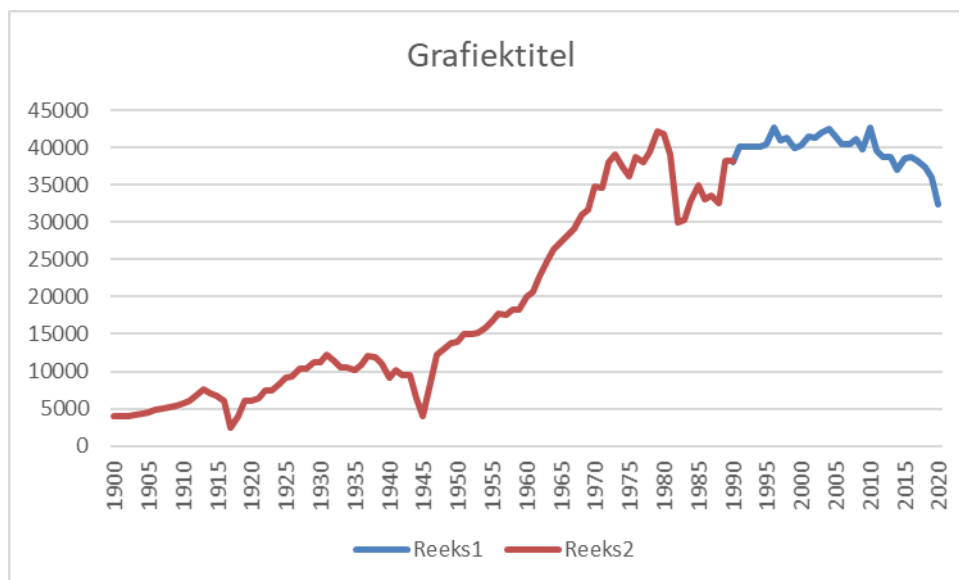
De oliecrisis was zoals gezegd de echte breuk. Niet alleen kwam er plotseling een eind aan de snelle economische groei die bijna vanzelfsprekend was geworden, het toonde vooral aan dat er grenzen aan de groei waren, want de aardolie die in de decennia daarvoor de goedkope brandstof was geweest van de onstuimige groei van de wereldeconomie, was plots schaars; vooral schaars voor landen als Nederland die getroffen werden door een olieboycot. Achteraf gezien weten we dat deze schaarse kunstmatig gecreëerd was – door de olieproducerende landen verenigd in de OPEC – en dat zelfs officieel geboycotte landen als Nederland geen moment echte schaarste kenden, maar dat

¹⁰⁹ Ik ben op verschillende manieren betrokkene: ik groeide op vlak naast de bollenvelden van de gebrs. Nijssen in Santpoot-Noord, en zag regelmatig hoe bestrijdingsmiddelen in grote hoeveelheden op de bollenvelden gespoten werden; het is niet ondenkbaar dat dit de oorzaak is van mijn Parkinson, dat in 2013 vastgesteld werd en die vanaf dat moment een grote impact op mijn leven heeft; daarnaast ben ik in de loop der jaren (door de invloed van de schoonfamilie) een enthousiast vogelaar geworden, en heb ik mij als beroepsafwijking geïnteresseerd voor de geschiedenis van de natuur en de biodiversiteit, waarover ik onder meer samen met.....Sinds ik vogels kijk, zie ik veel duidelijker de geleidelijke degeneratie van het Nederlandse landschap, het enorm verlies dat we collectief maken door de manier waarop we met de natuur omgaan.

veranderde niet veel aan het beeld van lege autowegen tijdens de autoloze zondag, of van de premier die in prime time het advies gaf om de thermostaat een graadje lager te draaien. Temeer daar, belangrijker nog misschien, de olieprijs de pan uit rezen, verviervoudigden in een jaar tijd, een grote 'externe' schok die de aan olie verslaafde economieën maar moeilijk konden verwerken. Deze sterke stijging van de olieprijs versterkte bovendien de inflatie, die al behoorlijk op gang was gekomen door de krapte op de arbeidsmarkt.

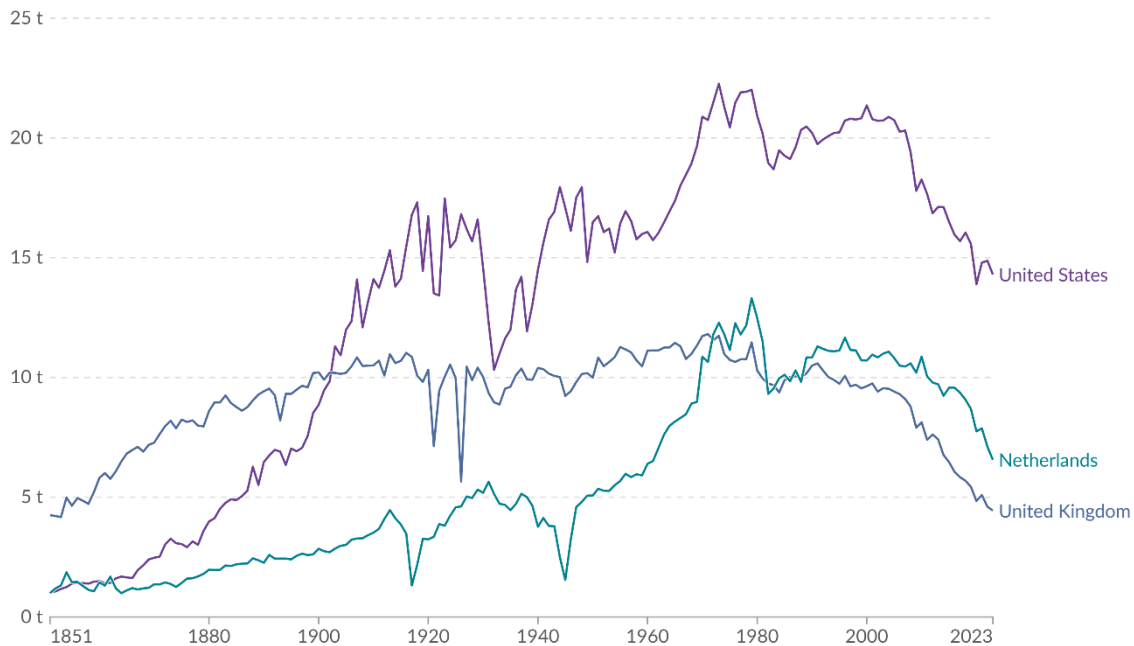
Een en ander werd geduid door het in 1972 verschenen Rapport van de Club van Rome, waarin op grond van een wereldomspannend model werd aangetoond dat de groei begrenst werd door toenemende schaarste aan grondstoffen en oplopende vervuiling van het leefmilieu. Het rapport sloeg in als een bom – overigens vooral in Nederland – en maakte duidelijk dat ingrijpende maatregelen nodig waren om 'duurzaam' te blijven groeien. Daarbij gaat het vooral om het recht van toekomstige generaties om een leefbare aarde te erven – en dus van de plicht van huidige generaties om een leefbare aarde achter te laten. Dat concept dekte de lading van de problematiek die met de oliecrisis van 1973 kwam boven drijven op een goede manier – en werd en wordt dan ook veel, misschien te veel gebruikt. Het betekende een belangrijke verbreding van het probleem in vergelijking met de zorgen van de Club van Rome; de ontwikkeling van de natuur, van biodiversiteit, kwam bijvoorbeeld veel meer in beeld. En terwijl het rapport van de club van Rome vooral zorgen had over de vervuiling van het directe leefmilieu (waarvoor ze de smog in Los Angeles als voorbeeld gaven), kwamen daarna vooral vormen van vervuiling en milieuaantasting op wereldschaal in beeld: de aantasting van de ozonlaag door CFK's, de plastic soep in de Oceanen, en op den duur vooral klimaatopwarming door de uitstoot van broeikasgassen.

We gaan in dit hoofdstuk vooral kijken naar CO₂ uitstoot en klimaatverandering. Vanaf 1990 heeft dat veel aandacht gekregen, en succes en falen van dit onderdeel van de transitie kunnen model staan voor het veel bredere proces.



Per capita CO₂ emissions

Carbon dioxide (CO₂) emissions from fossil fuels and industry¹. Land-use change is not included.



Data source: Global Carbon Budget (2024); Population based on various sources (2024)

OurWorldinData.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions | CC BY

1. Fossil emissions: Fossil emissions measure the quantity of carbon dioxide (CO₂) emitted from the burning of fossil fuels, and directly from industrial processes such as cement and steel production. Fossil CO₂ includes emissions from coal, oil, gas, flaring, cement, steel, and other industrial processes. Fossil emissions do not include land use change, deforestation, soils, or vegetation.

Oliecrisis?

Toch veranderde er rond de oliecrisis wel iets. De industrialisatie was tot dat moment zeer energie-intensief geweest. Grafiek 1 laat zien hoe explosief de toename van de CO₂ uitstoot was, vooral na 1960 toen het Groningse aardgas beschikbaar kwam.. Terwijl Nederland in de 19^e eeuw relatief weinig fossiele energie gebruikte (de reeksen voor het VK en de USA liggen veel hoger), schiet de Nederlandse reeks na 1960 omhoog, en haalde ons land rond 1970 het VK in. Daarna deden oliepijzen hun werk, vooral vanaf de 'tweede oliecrisis' van 1979. De desindustrialisatie die in dezelfde jaren inzette, waarbij Nederland een flink deel van de (vervuilende, energieverbruikende) industrie kwijt raakte, speelde eveneens een grote rol. Daarmee schakelde de economie over op een veel minder energie-intensief groeipad, mogelijk gemaakt door allerlei vormen van energiebesparing (die interessant werden door hoge oliepijzen), en, zoals we nog zullen zien, de opkomst, op bescheiden schaal, van alternatieve energiebronnen.

In de jaren zeventig kwam er dus een eind aan de ongebreidelde groei van energieverbruik en CO₂ uitstoot, deels door beleid, maar vermoedelijk grotendeels door de gevolgen van hoge oliepijzen en veranderingen in economische structuren (de-industrialisatie). Er werd door wetenschappers al onderzoek gedaan naar het probleem van 'global warming'; de eerste publicatie daarover was afkomstig van de Zweedse chemicus Arrhenius en dateerde van 1896. In de jaren vijftig en zestig hield een klein aantal wetenschappers zich met dit probleem bezig, maar de belangstelling ging toen veel meer uit naar de vervuiling van de directe leefomgeving van de (westerse) mens. Het Rapport van de Club van Rome vermeldde het 'koolzuurprobleem', maar rekende niet door wat de gevolgen

van de stijging van de CO₂ emissies zouden zijn. Shell en Exxon waren al in de jaren zeventig en tachtig (en vermoedelijk al eerder) op de hoogte van de lange termijn effecten van het massale verbruik van fossiele brandstoffen voor het klimaat, maar deelden deze informatie niet en gingen vrolijk door met het winnen van fossiele brandstoffen.¹¹⁰

In de loop van de jaren tachtig begon het probleem van de klimaatverandering nationaal en internationaal aandacht te trekken. In Nederland dook het in 1986 op in het publieke debat, en in 1987 komt de discussie in een stroomversnelling door de publikatie van het Brundtland Rapport 'Our common future', waarin het broeikaseffect de nodige aandacht kreeg, naar dat vooral bekend werd door de introductie van het begrip 'duurzaamheid'. Acties van competente ministers van Milieu droegen bij aan de dynamiek van wat Wijnand Duyvendak 'de eerste klimaatgolf' heeft genoemd – de grote politieke belangstelling voor de klimaatproblematiek in 1987-89.¹¹¹ Hoogtepunten waren het Rapport 'Zorgen voor Morgen' van de al genoemde minister Ed Nijpels, waar ook premier Ruud Lubbers actief aan had meegewerkt, en de kersttoespraak van koningin Beatrix van 1988 gewijd aan dit onderwerp (waarin ze overigens al het leven zag ondergaan, wat wel erg dramatisch was). Bij de verkiezingen van 1989 stond het broeikaseffect centraal in de belangstelling; Lubbers beloofde bijvoorbeeld een reductie van de CO₂ uitstoot met 8 procent gedurende de nieuwe kabinetsperiode, en Wim Kok meende dat het mogelijk was de milieuproblemen in een generatie op te lossen.¹¹² Tegelijkertijd was minister Nijpels ook internationaal zeer actief in het stimuleren van overleg over de zo noodzakelijke aanpak van het broeikaseffect. Nederland speelde in deze jaren dus een belangrijke rol in het agenderen van klimaatverandering en het introduceren van beleid om daar het hoofd aan te bieden. Hoe succesvol was dit beleid na deze 'vliegende start'?

Maar hoe hebben de emissies van broeikasgassen zich ontwikkeld tussen 1990 en 2020? 1990 is een goed startpunt van deze vergelijking, omdat vanaf dat moment beleid gericht op de vermindering van deze emissies op gang gekomen is. En bovendien is dit het basisjaar voor de Kyoto-overeenkomst; alle afspraken over reducties gaan uit van het basisjaar 1990. 2019 is het laatste 'normale' jaar voor de corona-pandemie (2020 laat een heel sterke daling zien (zie grafiek***), die politiek goed uitkwam, maar dat jaar is daarom geen goede basis voor vergelijking). Tabel 1 bevat de relevante gegevens: CO₂ emissies gemeten volgens het Kyoto-protocol, namen met 6% af, van 163 megaton naar 154 megaton. Maar het Kyoto-protocol neemt niet alles mee; de emissies door vliegtuigen en schepen en door de verbranding van biomassa worden niet meegeteld. Alle drie waren behoorlijk gestegen zijn en produceren grote hoeveelheden CO₂. Als daar rekening mee wordt gehouden verandert het beeld, en is er sprake van een stijging van totale CO₂ emissies met bijna 6%. Er zijn daarnaast ook andere broeikasgassen waarvan het CBS becijferd heeft dat de afname fors geweest is. Methaan neemt een flink deel van de afname hiervan – omgezet in CO₂ equivalenten – voor zijn rekening; maar nieuw onderzoek naar methaanemissies door satellieten vanuit de ruimte, heeft aangetoond dat de bestaande CBS-methode om deze emissie te meten de feitelijke uitstoot onderschat, dus deze gegevens zijn misschien veel te optimistisch. De emissies van andere broeikasgassen zijn als we afgaan op deze CBS gegevens in deze dertig jaar ongeveer gehalveerd, waardoor het totale plaatje toch nog positief uitpakt. Per saldo kan een daling van 9% vastgesteld worden. Dat is niet indrukwekkend en blijft achter bij de internationale afspraken en beloften in regeerakkoorden. Maar een deel van de daling van de CO₂ uitstoot is veroorzaakt door de verplaatsing van vervuilende productie van Nederland naar China of naar andere landen. Een

¹¹⁰ G. Supran *et al.* Assessing ExxonMobil's global warming projections. *Science* **379**, (2023). DOI: [10.1126/science.abk0063](https://doi.org/10.1126/science.abk0063); on Shell see the project: <https://changerism.com/portfolio/dirty-pearls-exposing-shells-hidden-legacy-of-climate-change-accountability-1970-1990/>

¹¹¹ Wijnand Duyvendak, *Het Groene Optimisme. Het drama van 25 jaar klimaatpolitiek*. Bert Bakker, 2011.

¹¹² Idem, pp 51-52.

alternatieve benadering is te kijken naar de CO2 voetafdruk van de Nederlandse consumptie, waarbij ook rekening wordt gehouden met de CO2 verwerkt in exporten en importen. Voor een kleine open economie als die van Nederland is dit natuurlijk zeer belangrijk. De eerste schatting daarvan betreft het jaar 1995, dus de vergelijkingsbasis is iets verschoven. Het is niet verrassend dat we veel meer CO2 importeren dan exporteren, waardoor de CO2 emissies waar we via de consumptie verantwoordelijk voor zijn, groter zijn dan de uitstoot in Nederland alleen. In 2019 is dat verschil fors, meer dan een kwart van het niveau van de nationale CO2 emissies. En de CO2 voetafdruk is (vanaf 1995, maar vermoedelijk ook daarvoor) behoorlijk gestegen door voortdurende processen van globalisering, relocatie van industrie en werk, en veranderingen in consumptiepatronen. De winst die dus geboekt wordt door de reductie van emissies bij de productie van goederen en diensten, wordt dus teniet gedaan door de toename van de consumptie en de beperkte reducties die daarbij zijn opgetreden.

Per saldo nam de CO2 voetafdruk – vermoedelijk de beste indicator van de bijdrage van Nederlanders aan het broeikaseffect – met 9 procent toe. De bevolking en het BBP stegen overigens meer, zoals de laatste rijen van de tabel laten zien: het BBP steeg zelfs met zo'n 80%, de bevolking met 16%. De economie werd iets minder energie-intensief (primaire energieverbruik nam met 'slechts' 7 % toe, maar steeg dus wel toe). Tegen de meetlat van internationale verplichtingen en eigen beleidsvoornemens zijn dat magere resultaten. Lubbers beloofde al in 1989 de CO2 uitstoot met 8% of 2% per jaar terug te brengen, en het Regeerakkoord van 2007 beloofde een 30% reductie ten opzicht van 1990 in 2020, om een paar voorbeelden te geven.

Tabel **** Nederlandse emissies
broeikasgassen in CO2 equivalenten, 1990
vergeleken met 2019¹¹³

	1990	2019
CO2 conform Kyotoprotocol	162,7	153,6
Biomassa	3	15
Luchtvaart	5	11
Zeevaart	3	4
correctie		
Ingezetenen/grondgebied	3	3
	176,7	186,6
Overige broeikasgassen		
Methaan	31,8	17,2
N2O	17,5	7,9
Fluorhoudende gassen	8,5	2,0
	57,8	27,1
Totaal alle emissies	234,5	213,7
CO2voetafdruk		
Importen		235
Exporten		178
CO2emissies voor Nederlandseconsumptie	248*	271
GDP	100	180
Bevolking	100	116
Primaire energie	100	107

¹¹³

Troponi en de schattingen van de methaan-uitstoot:
<https://acp.copernicus.org/articles/21/14159/2021/acp-21-14159-2021.pdf>

PBL-2015-Trends_in_Nederlandse_voetafdrukken_00707.pdf

www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel-

Wisselende stemmingen

Dit falen van het politieke systeem om beloften waar te maken heeft een parallel in de gebrekkige steun vanuit het electoraat aan de noodzakelijke transitie. Nederland is een democratie, en politieke besluitvorming dient de voorkeuren van de bevolking te reflecteren. Een van de problemen daarbij is dat deze voorkeuren niet stabiel zijn, en plotseling en soms zelfs tamelijk radicaal kunnen veranderen. Actievoerder en politicus Wijnand Duyvendak onderscheidt een aantal golven in de belangstelling voor milieuvragen en het klimaatvraagstuk in het bijzonder.¹¹⁴ De eerste klimaatgolf betrof de jaren 1987-1989, met uitlopers in de eerste helft van de jaren negentig, maar daarna duurde het zo'n vijftien jaar voordat dit onderwerp weer hoog op de politieke agenda van de burger kwam. Tussen 2006-2010 was de piek van de tweede klimaatgolf, in 2010 gevolgd door een dramatische terugslag. En recent, zeker vanaf het begin van de corona-pandemie (maar vermoedelijk al daarvoor) is het klimaat voor het klimaatprobleem weer omgeslagen en beleven we de derde golf, waar echter in 2024 een eind aan lijkt te zijn gekomen, zowel nationaal (door de uitslag van de verkiezingen van november 2023) als internationaal (de herverkiezing van Trump is een van de tekenen des tijds). Tussen deze pieken zaten perioden waarin de tegenwind sterk was: rond 2000 werd deze gepersonificeerd in de persoon van Pim Fortuyn, rond 2010 was de doorbraak van de PVV een vergelijkbaar fenomeen. De kabinetten Balkenende I (2002-2003) en Rutte I (2010-2012) belichaamden deze 'dieptepunten', zoals blijkt uit analyses van de inhoud van de jaarlijkse troonrede en het NRC.¹¹⁵ Tijdens de duurzaamheidspiek van 1990 besteedde NRC 3% van de artikelen aan milieukwesties, wat daalde naar 1% in 2002, en daarna weer plotseling steeg naar 4,2% in 2007, tijdens de economische crisis na 2008 daalde naar 2% in 2014, en daarna weer toenam naar 5,8% in 2019 (er zit dus ook een opgaande trend in, maar die is zwak). Gegevens over ledenaantallen van milieuorganisaties laten dezelfde golfbewegingen zien – sterke stijging eind jaren tachtig/begin jaren negentig, stagnatie rond 2000 weer een zeker herstel tot halverwege de jaren 2000, waarna een daling volgt die pas zeer recent lijkt te eindigen.¹¹⁶

¹¹⁴ Wijnand Duyvendak, *Het Groene Optimisme. Het drama van 25 jaar klimaatpolitiek*. Bert Bakker, 2011.

¹¹⁵ Breeman, Gerard, et al. "Political attention in a coalition system: Analysing Queen's speeches in the Netherlands 1945–2007." *Acta Politica* 44 (2009): 1-1; Breeman, Gerard, and Arco Timmermans. "Dynamics in Attention to Environmental Problems: Patterns in Four EU Member States." *ECPR Joint Sessions of Workshops*. 2017.

¹¹⁶ (<https://www.clo.nl/indicatoren/nl1281-ledenaantal-particuliere-natuur--en-milieu-organisaties>), uitvoeriger hierover: J.L. van Zanden et al. *De ontdekking van de natuur. De ontwikkeling van biodiversiteit in Nederland van ijstijd tot 21ste eeuw*. Prometheus, 2022, pp 260-264.

Deze golfbewegingen in de steun voor groen beleid zijn bekend uit de literatuur. De politicoloog Downs was de eerste die, al in 1972, dit fenomeen probeerde te verklaren.¹¹⁷ Een nieuw thema heeft initieel een zekere aantrekkingskracht op outsider-politici omdat ze het op de agenda kunnen plaatsen en kunnen claimen dat ze wel de oplossing ervoor hebben. Maar als deze politici aan de macht komen, of hun boodschap door zittende politici overgenomen wordt, blijkt al snel toe taai het probleem is en dat er geen wondermiddelen zijn. Dan zal het onderwerp aantrekkingskracht verliezen, en zullen politici hun aandacht aan andere zaken gaan besteden. Ook speelt concurrentie een rol: als het met de economie slecht gaat, dan verdringt dit vaak alle andere thema's.

Dat groene doelen het in tijden met tegenwind wijken voor economische problemen zegt iets over de beperkte worteling van groene belangen in hearts and minds van de Nederlanders. Soms wordt de vergelijking gemaakt tussen de opkomst van de welvaartsstaat in de periode 1870-1970 en het streven naar een circulaire economie dat vanaf 1970 begon. In beide gevallen gaat het er om om, kort door de bocht, het kapitalisme te hervormen – de uitwassen ervan zoals exploitatie van arbeiders respectievelijk natuur en milieu tegen te gaan. Het duurde maar liefst een eeuw voordat de 'sociale kwestie' (zoals dit probleem in de 19^e eeuw genoemd werd) 'opgelost' werd. Met dat in het achterhoofd hoeft het niet te verbazen dat de groene hervormingen waar rond 1970 een begin mee werd gemaakt, tijd nodig hadden. En dat er decennia nodig zijn om de groene beweging tot een effectieve tegenmacht uit te doen groeien. Maar er zijn ook grote verschillen: bij de sociale strijd van de 19^e en 20^e eeuw ging het om de bestaansbasis van een groot deel van de bevolking. Alleen door de arbeiders te organiseren, en door (te dreigen met) stakingen en sociale onrust (demonstraties), kon men de andere partij onder druk zetten.

De groene beweging die in de jaren rond 1970 vorm begon te krijgen, bestond grotendeels uit organisaties die namens de leden actie voerden om de politiek en andere partijen (zoals het bedrijfsleven, de boeren) onder druk te zetten. Maar voor de grote organisaties zoals Natuurmonumenten of WNF gold dat de persoonlijke betrokkenheid van de miljoenen leden zich beperkte tot het betalen van contributie en het ontvangen van het ledenmagazine. Men beschikte bovendien niet over middelen (zoals de staking) om deze druk echt op te voeren. De handtekeningenactie en de demonstratie waren de hardste acties die in de strijd geworpen werden, al kwam daar recent wat verandering in door de opkomst van Extinction Rebellion (Greenpeace is een ouder voorbeeld van grensverleggend actievoeren). De strijd voor een betere wereld voor het proletariaat was van een andere orde – meer existentieel misschien - dan het streven om CO₂ emissies te reduceren of natuurgebieden te beschermen.

Daar komt nog iets bij. Zoals de analyse van de ontwikkeling van de CO₂ emissies liet zien, speelde de consument een belangrijke rol. De transitie richting duurzaamheid vereiste niet alleen veranderingen in de productiestructuren (zoals de opwekking en het gebruik van groene energie), maar evenzeer aanpassingen in het consumptiegedrag, en daarmee verbonden, van levensstijl. Inkomensgroei en globalisering waren verantwoordelijk voor ingrijpende veranderingen daarin: van aardappel naar quinoa en couscous, om een voorbeeld te geven. De eetcultuur van de meeste Nederlanders veranderde ingrijpend. Voor 1970 was het degelijk en gericht op optimale energievoorziening om zware arbeid mogelijk te maken. Vet had daarin een duidelijke functie (de jus over de aardappel was de finishing touch van de standaard warme maaltijd). Geleidelijk ontstond er een enorme keuzerijkdom omdat producten uit alle werelddelen bij de gewone supermarkt gekocht konden

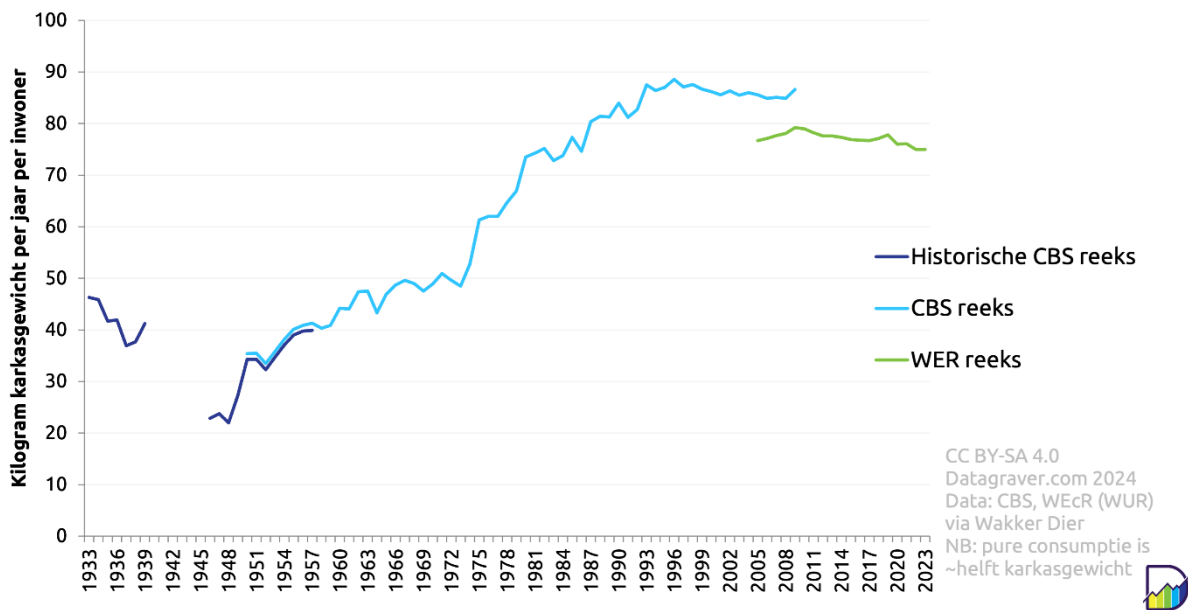
¹¹⁷ Downs, Anthony. "Up and down with ecology." *Public Interest* 28 (1973). Breeman, Gerard, and Arco Timmermans. "Dynamics in Attention to Environmental Problems: Patterns in Four EU Member States." *ECPR Joint Sessions of Workshops*. 2017.

worden. Maar de welvaartswinst die bereikt werd door de globalisering van het eten ging wel ten koste van groter energieverbruik (om de sperziebonen uit Kenya naar de Nederlandse consument te vliegen). Het is geen toeval dat de energetische voetafdruk van de consumptie veel sterker toenam dat die van de productie, zoals we in tabel zagen.

Duurzaamheid speelde een geringe rol in deze globalisering van het consumptiepakket.. De tweede grote trend in levensstijl was de toenemende aandacht voor lichamelijke gezondheid, voor sport en inspanning om dat te bereiken of te ondersteunen. In de jaren 1990 werd het 'joggen' voorzichtig in Nederland geïntroduceerd, nu lijkt hardlopen bijna religieuze vormen aan te nemen (zelfs de minister-president ziet het lopen van een marathon als de hoogste levensvervulling). Het is verzet tegen welvaartsziekten, zoals obesitas, hart- en vaatziekten, en longziekten die de belangrijkste plagen werden nadat de medische wetenschap het mogelijk had gemaakt de eenvoudige infectieziekten sterk te elimineren. Het terugdringen van het roken was een belangrijk onderdeel van deze gang naar een meer gezonde levensstijl. Deze veranderingen begonnen in de 'hoogste' sociale lagen en drongen maar in beperkte mate door in wat eens de arbeidersklasse heette. Deze splitsing in levensstijl – de elite ging hardlopen, de arbeiders werden klant bij fastfoodketens als McDonald's – was mede verantwoordelijk voor het grote (en mogelijk zelfs groeiende) verschil in levensverwachting tussen beide groepen.

Maar het punt is dat deze bewuste verandering in de levensstijl los stond van de transitie naar een duurzame samenleving. Gezondheid en uiterlijk (six pack) stonden centraal – de boomers die deze veranderingen op gang brachten lieten zich niet of in heel beperkte mate leiden door zorg om natuur en milieu. De kritiek op het hedonistische consumptiegedrag van deze generatie richtte zich vooral op het verbruik van vlees, dat vanuit groen gezichtspunt uiterst ongunstig was aangezien het een grote aanslag pleegde op schaarse middelen. En gepaard ging met veel dierenleed, en leidde tot schade aan de natuur (door mestoverschotten, CO₂ en stikstof uitstoot, gebruik van bestrijdingsmiddelen en ga zo maar door). De ontwikkeling van de vleesconsumptie laat zien hoe serieus deze kritiek genomen werd. Tot halverwege de jaren 1990 nam het verbruik van vlees sterk toe met de op- en neergang van de conjunctuur. In de jaren zeventig (waarin nieuw links de kritiek op het 'biefstuksocialisme' verwoord) lijkt deze toename zelfs te versnellen. Maar halverwege de jaren negentig stopt de groei en wordt een plateau bereikt dat nog steeds voortduurt; Nederlanders consumeren gemiddeld zo'n 75 kg 'karkasgewicht', waarvan ongeveer de helft effectief vlees is. Maar alle aandacht voor de negatieve ecologische kanten van de vleesconsumptie, en de talrijke pogingen daar substituten voor te vinden, hebben op zijn best geleid tot een daling met enkele procenten. Ondertussen is 5% van de Nederlanders vegetariër (of strenger), waarbij dierenleed als belangrijkste reden wordt opgegeven.

Vleesconsumptie Nederland, 1933-2023 (karkasgewicht)



De platte curve van het vleesverbruik na 1995 weerspiegelt de positie van de Nederlandse (babyboomer) consument (en burger): de oude tijden – waarin steeds meer consumptie door inkomensgroei mogelijk werd gemaakt – behoren tot het verleden, maar een nieuwe, duidelijke richting is nog niet gevonden. Daardoor is dit kind van de jaren zestig nog niet tot volle wasdom gekomen. Besluiteloosheid, twijfel, gebrek aan daadkracht – van alles kan men daarin lezen. Het is niet toevallig dat de eerste curve getoond in dit hoofdstuk, van de energieconsumptie per hoofd, een vergelijkbaar patroon laat zien, al begint de fase van het zoeken naar een nieuwe richting daar al eerder, in 1973. De overtuiging dat radicale keuzes ‘eigenlijk’ gemaakt moeten worden, is aanwezig, maar de keuzes worden niet gemaakt, het vleesverbruik blijft ergens richtingloos zweven.

Politiek leiderschap

Terug naar de fluctuaties in de steun voor de transitie naar een duurzame economie. In veel democratieën komen deze schommelingen in politieke voorkeuren tot uitdrukking in wisselend politiek leiderschap; conservatieve en progressieve partijen wisselen elkaar dan af – zoals in het VK Labour en de Conservatieven – en de premier en de ministersploeg verandert dienovereenkomstig. In Nederland was dat veel minder het geval. Minister-presidenten zoals Lubbers, Kok, Balkenende en Rutte waren langdurig aan de macht. Zij slaagden er in hun ideologisch programma en de partners waarmee ze regeren, aan te passen aan de veranderende politieke voorkeuren van de kiezers. Deze ideologische flexibiliteit is vermoedelijk kenmerkend voor poldermodel en coalitiepolitiek, waarin het immers noodzakelijk is om voortdurend compromissen te sluiten en desgewenst na verkiezingen standpunten te verdedigen die verschillen van de ideeën die tijdens verkiezingscampagnes verwoord zijn.

Het politieke leiderschap dat daaruit voortkomt – dat in zekere zin door de Nederlandse politieke verhoudingen ‘geselecteerd’ wordt – kenmerkt zich door het ontbreken van sterke inhoudelijke voorkeuren. Kok was misschien van de vier genoemde premiers degene met de sterkste politieke overtuigingen, maar ook hij besloot halverwege de rit – onder invloed van het hem omringende marktdenken – de ‘ideologische veren’ af te schudden. En Rutte heeft het gebrek aan eigen overtuigingen tot zijn keurmerk gemaakt door op te merken dat men voor ‘visie’ bij de oogarts moet

zijn. Dat het huidige kabinet geleid wordt door een voormalig hoog ambtenaar die geen uitgesproken opvattingen heeft (of die goed verborgen weet te houden), past precies in dit plaatje. Geen van deze vijf premiers had wortels in de milieubeweging of daar sterke affiniteit mee, maar Lubbers was bijvoorbeeld bereid mee te schrijven aan de baanbrekende beleidsnota 'Zorgen voor Morgen' uit 1988. Desondanks steunde hij een paar jaar later toen de piek gepasseerd was Minister Alders maar in heel beperkte mate waardoor er van feitelijk beleid niet veel terecht kwam.¹¹⁸ Kortom, in de Nederlandse polderverhoudingen stuurt politiek leiderschap de samenleving niet of nauwelijks – ze wordt er grotendeels zelf door gestuurd.

Een energie-intensieve economie

Nederland heeft vanaf de vroegmoderne periode steeds een energie-intensieve economie gehad, wat na de ontdekking van het Groningse gasveld in de jaren vijftig zeer versterkt werd door het overvloedige aardgas. Zowel landbouw als industrie profiteerden hiervan. Grote industriële concerns (Hoogovens, Shell, andere chemische activiteiten en Aldel in Delfzijl) breidden dergelijke activiteiten sterk uit. De kassen van het Westland deden hetzelfde voor de agrarische productie. Vanaf de jaren zestig was de stimulering van deze activiteiten met goedkoop aardgas zelfs voorwerp van beleid, onder de veronderstelling dat de opkomst van kernenergie de waarde van het aardgas zou uithollen.

De gevestigde belangen die zich verzetten tegen het radicaal duurder maken van energie (het op termijn meest voor de hand liggende klimaatbeleid) waren fors, en vonden vaste voet aan de grond bij het ministerie van EZ, vanouds de plek waar de ondernemersbelangen voet aan wal kregen in het politieke landschap. Milieubeleid was in het grootste deel van deze periode ondergebracht bij VROM, totdat dit ministerie in 2010 uit elkaar gehaald werd. CO2 beleid was energiebeleid; de enige manier om CO2 emissies te reduceren was via energiebesparing en via structurele veranderingen in de energiehuishouding. Maar energie behoorde tot het terrein van EZ, dat een radicaal andere visie op de toekomst van de energiesector ontwikkelde, waarin privatisering en marktwerking centraal stonden. Ideologisch stonden EZ en VROM tegenover elkaar: EZ verwachtte veel van marktwerking, VROM meende dat alleen overheidsregulering tot de gewenste klimaatuitkomsten kon leiden.

In dit politieke krachtenveld wist VROM onvoldoende gewicht in de schaal te werpen. EZ bleef het energiebeleid controleren en verzette zich zoveel mogelijk tegen maatregelen gericht op CO2 reducties die de concurrentiepositie van het bedrijfsleven konden aantasten. Na de opheffing van VROM in 2010 werd het er niet beter op – er was nu zelfs geen milieuminister meer om deze belangen op het hoogste niveau te vertegenwoordigen. In 2017 werd 'klimaat' opgenomen in het ministerie van EZ, dat Ministerie van Economische Zaken en Klimaat ging heten – een 'doodskus' te vergelijken met het opnemen van Natuurbescherming bij het Ministerie van Landbouw in 2003.

Het gevolg van deze strijd om het energiebeleid was dat klimaatbeleid niet voldoende prioriteit kreeg. Grote operaties in de energiesector werden opgezet – zoals de privatiseringen en de daaruit voortvloeiende plannen voor steenkolencentrales in de Rijnmond – die haaks stonden op het streven naar energiebesparing en CO2 reductie. In 1990 waren de energiebedrijven nog nutsbedrijven in handen van de (plaatselijke, provinciale) overheid, die het streven naar een redelijke winst combineerden met publieke dienstverlening. Het streven naar energiebesparing en CO2 reductie paste in die missie, en deze nieuwe doelen werden dan ook in de jaren negentig goed opgepikt. Vanaf 1995 zette EZ onder aanvoering van Minister Wijers een krachtig privatiseringsoffensief van de elektriciteitsmarkt in, wat leidde tot de verkoop van de elektriciteitsbedrijven, waarbij grote

¹¹⁸ Duyvendak, Groene Optimisme, 108.

internationale spelers de Nederlandse markt betraden. Die waren vooral geïnteresseerd in de groei van winst en omzet, milieuoverwegingen speelden een bescheiden rol (al probeerden ze via reclame de consument al vroeg van het tegenovergestelde te overtuigen).¹¹⁹ Dit leidde tot de al genoemde steenkolencentrales (die later weer met veel overheidsgeld gesloten moesten worden), en onderinvesteringen in het stroomnet, dat, toen de transitie na Covid wel op gang kwam, het belangrijkste knelpunt werd in een versnelde overgang naar duurzame energiebronnen.

Borgen van beleid

Gezien de wisselvalligheid van de publieke opinie, waren er maar korte perioden – de pieken van de golven van Wijnand Duyvendak – waarin beleid dat op reductie van broeikasgassen was gericht succesvol kon worden uitgevoerd. Gedurende deze ‘windows of opportunity’ moesten onomkeerbare stappen gezet worden die ook als de politieke wind tegen zat geborgd waren. Zo was in het verleden ook de welvaartstaat uitgebouwd – door in perioden met gunstig getij nieuwe sociale wetgeving in te voeren, die meestal vrijwel ongeschonden de volgende crisis doorkwam. Zo is met kleine stappen op den duur grote vooruitgang mogelijk.

Wetgeving werd over het algemeen door de milieuministers als een lange, moeizame weg gezien. In de jaren negentig ging bij velen de voorkeur uit naar het sluiten van vrijwillige convenanten met het bedrijfsleven. Het succes van deze convenanten was echter beperkt: omdat ze op vrijwilligheid gebaseerd waren, kon er over het algemeen weinig aan gedaan worden als de afspraken niet nagekomen werden. Een willekeurig voorbeeld is het convenant dat met de glastuinbouw werd afgesloten. Volgens de externe evaluatie heeft dat niet geleid tot een significante afname van de CO₂ emissies, waardoor de overeengekomen doelen voor 2020 uit beeld zijn verdwenen. Convenantpartijen leveren bovendien vaak niet de noodzakelijke data aan, een gegeven waar de overheid in een deze opzet machteloos tegenover staat.¹²⁰ Het belangrijkste convenant in de elektriciteitssector, het MEE-convenant dat al van 1992 dateert en meer dan honderd grote elektriciteitsverbruikers betreft, was vermoedelijk even weinig succesvol. Het beschikbare externe evaluatierapport uit 2013 liet zien dat de gerealiseerde ‘besparingen’ voor meer dan de helft bestonden uit de inkoop van duurzame energie van andere bedrijven. Energiebesparing vond wel plaats – bedrijven vinden nu eenmaal altijd weer wegen om efficiency te verhogen – maar de bijdrage van het convenant daaraan kon niet aangetoond worden; de Nederlandse industrie deed het bovendien niet beter dan het Europees gemiddelde. Bovendien was de kosteneffectiviteit matig – andere instrumenten, zoals het opkopen van CO₂emissierechten, leverden per euro grotere CO₂ reducties op. Andere algemene conclusies waren dat de overheid een geloofwaardige stok achter de deur moest hebben om marktpartijen onder druk te zetten, maar dat het aan een dergelijk disciplinerend middel ontbrak. Nog dodelijker was de conclusie dat ‘voor een substantieel deel van de sectoren [...] de doelstelling ambitieuzer [zou] kunnen en moeten zijn om de (financiële) inspanningen te rechtvaardigen’.¹²¹

Belastingen zijn over het algemeen permanenter dan subsidies, en daarom een goed instrument voor het borgen van beleid. Maar het politieke landschap liet niet toe dat grootverbruikers sterk belast werden, waardoor belastingen op energieverbruik alleen ingevoerd zijn voor kleinverbruikers. Subsidies zijn steeds erg populair geweest, op energiebesparing, op elektrische auto's, op

¹¹⁹ Jillis Mast en Lavinia Steinfors, De vervuiler is koning. Longread TNI, <https://longreads.tni.org/nl/de-vervuiler-is-koning>; Machiel Mulder, Energietransitie en elektriciteitsmarkt. Verkenning van een gespannen relatie. Centre for Energy Economics Research, Policy Paper no. 1 2017.

¹²⁰ Martijn Blom, Amanda Bachaus, Joukje de Vries en Ellen Schep, Evaluatie Instrumentarium Glastuinbouw. Delft, CE Delft, oktober 202.)

¹²¹ Bjørn Volkerink e.a., Evaluatie Meerjarenafpraak Energie Efficiëntie. Ecorys, Rotterdam, 2013, p.8-11.

zonnepanelen, op biomassa en ga zo maar door. Het is nu eenmaal veel makkelijker en politiek aantrekkelijker om subsidie rond te strooien dan om belasting te heffen. Maar subsidies lopen na een tijdje af – veel waren zo populair dat ze soms al in enkele uren of dagen uitgeput waren – en missen dus de mogelijkheid om beleid te borgen.

Een voorbeeld zijn de steeds weer terugkerende subsidies om elektrische auto's goedkoper te maken ten opzichte van benzineauto's. Daar is veel geld in gestoken – alleen al in 5,4 miljard euro tussen 2009 en 2013, ondanks het feit dat de resultaten twijfelachtig waren. Verhalen over SUVs die met subsidie aangeschaft werden maar nooit elektrisch gebruikt werden, illustreren het probleem. In 2016 rekende het rapport *Kostenefficiëntie Reductiemaatregelen* van het Ministerie van Financiën dat deze subsidievorm verreweg het meest kostbaar was: een ton CO₂ reductie kostte langs deze weg meer dan 900 euro; andere schattingen kwamen nog hoger uit, tot 1600 euro per ton. Ter vergelijking, hetzelfde rapport becijferde dat het opkopen van emissierechten 11 euro per ton kostte, en het sluiten van kolencentrales 30 euro per ton. De Minister van EZ en Klimaat gaf achteraf toe dat deze subsidie geen enkel effect gehad had.¹²²

Dit beleid was niet alleen niet effectief, maar het waren vooral de rijken die ervan profiteren – wie anders kan een Tesla rijden? – terwijl de lage inkomens de energiebelastingen betaalden die nodig waren om de subsidiepot te vullen. Kleinverbruikers betaalden sowieso al meer voor hun energie dan grootverbruikers, maar de energierekening is nog meer regressief geworden door deze energieheffingen. Jilles Mast en Lavinia Steinfert laten in hun onderzoek 'De vervuiler is koning' zien hoe de kloof tussen wat kleinverbruikers en grootverbruikers betalen tussen 2007 en 2019 verder toegenomen is, waardoor huishoudens nu gemiddeld vijf keer zoveel energiebelasting betalen dan de industrie. Het is daarmee niet onbegrijpelijk dat de steun voor dit type maatregelen aan erosie onderhevig is.¹²³

De weg van de minste weerstand

Dat er in de afweging tussen belastingen en subsidies vooral voor het laatste is gekozen, is een voorbeeld van wat de 'weg van de minste weerstand' genoemd kan worden. Dit is het logisch gevolg van het feit dat de grote vervuilers niet aangepakt mochten worden omdat gevreesd werd voor de internationale concurrentiepositie, en er toch klimaatbeleid moest zijn. Biomassa is ook een voorbeeld van zo'n beleidsoptie die geen pijn deed. Biomassa werd door het Kyoto protocol aangemerkt als duurzame energiebron – houtafval is er elk jaar en bomen groeien weer aan. Er kon bovendien een dubbelslag mee bereikt worden: niet alleen namen de volgens het Kyoto-protocol gemeten CO₂ emissies af als er veel biomassa gestookt werd voor elektriciteitsopwekking, bovendien steeg het percentage 'duurzame energie' in de totale energiehuishouding (alweer conform het Kyoto-protocol). Opeenvolgende kabinetten hebben dan ook ruimhartig ingezet op biomassa, en daar miljarden voor beschikbaar gesteld (in totaal werd 14 miljard toegezegd) – om de (geprivatiseerde) elektriciteitsbedrijven te stimuleren biomassa te gebruiken en nieuwe biomassacentrales te plaatsen. Het gebruik van biomassa nam spectaculair toe; daardoor werd voorkomen dat Nederland helemaal onderaan de internationale ranglijsten van het gebruik van duurzame energie bungelde.

Politiek was biomassa daarom onontbeerlijk, maar in toenemende mate werd duidelijk dat het niet hielp om het broeikas effect te bestrijden. Verbranding van houtafval vormt een bron van CO₂; hout

¹²² Jesse Frederik, Elektrische auto's slurpten veel meer energie dan begroot, De correspondent, 30 april 2019

¹²³ Jilles Mast en Lavinia Steinfert, De vervuiler is koning. Longread TNI

is zelfs relatief inefficiënt, het produceert meer CO₂ per eenheid warmte dan steenkool, olie of aardgas. De door genereuze subsidies gegenereerde vraag naar biomassa heeft er bovendien toe geleid dat de normale bronnen van houtafval niet toereikend waren, en dat op grote schaal hout moest worden ingevoerd uit de Baltische landen en de Verenigde Staten.¹²⁴ Het werd duidelijk dat de effecten van dit beleid bepaald negatief uitpakten voor de duurzaamheidstransitie. Maar de belangen waren zo groot – van de overheid die zijn statistische doelen wilde realiseren, van energiebedrijven die biomassacentrales gepland hadden op grond van toegezegde financiële steun – dat er geen weg terug leek te zijn. Het nieuwe Regeerakkoord lijkt hier overigens een einde aan het gaan maken.

Ook als er belasting – een CO₂ taks – geheven werd, dan gebeurde dat tot voor kort nog op een manier die geen pijn deed. Onder het Europese Systeem voor Emissiehandel, geïntroduceerd in 2005, werden grootgebruikers ontzien en emissierechten ruimhartig toebedeeld aan de vervuilers. Ze kregen na de financiële crisis van 2008 zelfs op grote schaal gratis emissierechten, en konden dus paradoxaal genoeg inkomen genereren door deze te verkopen. De prijs van CO₂ in de emissiehandel zakte daardoor naar een niveau dat de prikkel tot energiebesparing vrijwel geheel wegnam.¹²⁵ Pas recent is deze prijs mede door de Europese Green Deal naar een meer realistische niveau gestegen.

Verzachtende omstandigheden

Het tot nu toe niet lukken van het klimaatbeleid – en de talrijke schijnbewegingen van het beleid in de afgelopen dertig jaren – is niet helemaal onbegrijpelijk. Anders dan de meeste eerdere milieumaatregelen – het uitbannen van DDT, CFKs, lood in de benzine, of asbest – vormt het gebruik van fossiele brandstoffen de kern van de economie zoals die de afgelopen tweehonderd jaar ontstaan is. Gebruik van massale hoeveelheden relatief goedkope steenkool, aardolie en aardgas zit in het DNA van de moderne economie die met de Industriële Revolutie is ontstaan. Dit veranderen vereist een economische revolutie, met ingrijpende consequenties voor alle onderdelen van de samenleving. Er staan daarmee ook grote belangen op het spel en het is daarom begrijpelijk dat belangengroepen zich geroepen voelen te interveniëren.

Op een nog fundamenteeler niveau is de uiteindelijke drijfveer van de moderne industriële samenleving niet het gebruik van fossiele brandstoffen, maar het vermogen tot technologische verandering. Dat richtte zich na het begin van de industrialisatie in belangrijke mate op het vervangen van arbeid door machines die door fossiele brandstoffen gevoed werden. De duurzaamheids-transitie die we nu doormaken betekent dat technologie nu systematisch ingezet moet gaan worden voor een ander doel, waarbij andere bronnen van energie gebruikt moeten worden. Er is een eind gekomen aan de ‘makkelijke’ economische groei op basis van steenkool en aardolie, en het is een complex zoekproces hoe deze transitie te combineren met voortgaande productiviteitsgroei en verbetering van de ‘brede welvaart’. In het geval van windmolens en zonnepanelen vereist nieuwe technologie bijvoorbeeld veel land maar een dichtbevolkt land als Nederland beschikt daar nauwelijks over

Daar komt bij dat temperatuurstijging tot voor kort een abstract probleem was. De milieubeweging had het daar moeilijk mee – geen beelden van stervende bossen, dode vogels of stinkende sloten konden voor het goede doel ingezet worden. Dat helpt ook verklaren waarom de steun voor klimaatbeleid zo sterk wisselde in de afgelopen dertig jaar – als de economie stagneerde, of andere

¹²⁴ Sanne van der Wal, Wood Pellet Damage. SOMO, 2021.

¹²⁵ Grubb, Michael, et al. Analyses of the Effectiveness of Trading in EU-ETS. Climate Strategies., 2012.

beeldbepalende problemen zoals migratie zich nestelden in de publieke aandacht, dan had het klimaat het nakijken. Maar dat is aan het veranderen. Zichtbare milieurampen die direct of indirect verbonden zijn met klimaatopwarming – van bosbranden in Australië tot overstromingen in Zuid-Limburg – hebben de laatste jaren het klimaatprobleem steeds dichterbij huis gebracht.

Blijft over, als laatste verzachtende omstandigheid, het al eerder genoemde coördinatieprobleem en het ontbreken van een effectieve internationale governance om beleid af te dwingen.

Klimaatopwarming is een wereldwijd probleem, en de bijdrage die Nederland aan de vermindering van broeikasgasemissies kan leveren is beperkt. Uiteindelijk willen we deze emissies verlagen omdat we goede internationale burgers willen zijn, en via dat voorbeeld andere landen onder druk zetten om internationale afspraken na te leven. Maar dat is een complexe, lange weg.

Conclusie

Er is een scenario denkbaar waarin niet het neoliberalisme het ideologisch vacuum van rond 1980 invulde, maar waarin die rol gespeeld werd door het in de jaren zestig en zeventig gerijpte denken over milieu en natuur. Een groene wending was gezien de hoge welvaart die tot stand gekomen was, in combinatie met oliecrisis en de groeiende zorg om de natuur bijna 'logisch'. Het kind van de jaren zestig had zo volwassen geworden. Maar we moeten constateren dat het niet gelukt is om de politieke prioriteit, de aandacht van de kiezers vast te houden die rond 1975 piekte. Sindsdien hebben we menige piek, maar evenveel dalen gezien in dit dossier. Langzaam maar hopelijk zeker werden milieuoverwegingen en in het bijzonder klimaatzaken belangrijker, en de Covid-crisis maakte op een of andere wijze nog meer steun voor ingrijpende maatregelen los. De zonnepanelen en windmolens werden hoopgevend tekenen dat er een beetje schot in de zaak zat. Maar misschien hebben we onderschat hoe ingrijpend de energietransitie is. Zeker is dat overheid en bedrijfsleven dit onderschat heeft – zie alleen al de problemen met het elektriciteitsnet dat niet klaar is voor een veel intensiever gebruik van duurzame energiebronnen. Dit alles past in het geschilderde beeld van een economie en van een staat die niet klaar zijn voor de transitie, gehandicapt door een algemene malaise met betrekking tot de rol van de overheid. Maar de consument laat het ook afweten – weet althans de weg naar een meer duurzaam consumptiepakket nog niet of nauwelijks te vinden. Dit verklaart het gebrek aan succes op dit terrein, in combinatie met de grote belangen die verbonden zijn aan een zeer energie-intensieve economie, en de politieke economie die daaruit voortkwam, waarbij de belangen van klimaatbeleid, van duurzaamheid in het algemeen, maar matig vertegenwoordigd waren in Den Haag, en waarbij de meest betrokken politici misschien onvoldoende eigen kompas hadden om tegen de stroom in te gaan. Maar de opgave was en is gigantisch en het is de vraag of polderpolitiek in staat is dergelijke structurele veranderingen te genereren.

De enige manier om beleid nu effectief te borgen lijkt door het aangaan van concrete verplichtingen in het kader van internationale verdragen. De EU-afspraken in het kader van Natura 2000 vormen de basis van de 'harde' stikstofcrisis van dit moment, en de Urgenda claim dat Nederland in 2020 een reductie van 25% van de emissies van broeikasgassen moet hebben gerealiseerd, is gebaseerd op het Klimaatverdrag van 1992. Met de Europese Green Deal zal de druk op Nederland alleen maar toenemen, wat hopelijk ertoe zal leiden dat de grote ambities van het nieuwe kabinet in beleid omgezet gaan worden, maar gegeven de structurele problemen die in deze bijdrage besproken zijn, is dat allerm minst zeker.

*Grafiek 1 verbindt twee reeksen CO2 uitstoot aan elkaar: CBS-schattingen van deze emissies in de periode voor 1990, en de officiële CO2 ramingen conform de richtlijnen van het Kyotoprotocol (van ***) voor de periode 1990-2020.*

IX. De eersten zullen de laatsten zijn

....waarin het project Europa en in het bijzonder de euro en de EMU geëvalueerd worden, en neergezet worden

Gouden Standaard en Euro

In 1988 begon ik mijn carrière als hoogleraar aan de Vrije Universiteit met een rede over Colijn en de Gouden Standaard. De nadruk lag op de negatieve effecten van het monetaire beleid op de Nederlandse economie van de jaren dertig. Ik betoogde dat vasthouden aan het goud een grote beleidsfout was, die leidde tot wat wel de Nederlandse voortzetting van de depressie van de jaren dertig genoemd is. De gouden standaard was ook een voorbeeld hoe de eersten de laatste werden. De landen met grote goudreserves en een orthodox monetair beleid, zoals Nederland, bleven het langst aan de gouden standaard vasthouden, en waren dus de laatsten die zich herstelden uit de crisis – en omgekeerd. Zo’n omkering waarbij de laatsten de eersten zijn geworden, heeft zich ook bij de euro voorgedaan, zoals ik hoop uit te leggen.

De lotgevallen van de Gouden Standaard, een typische institutie om het monetaire beleid van een land vorm te geven, laten zien hoe ingrijpend internationaal monetair beleid kan zijn, want deze beleidsfout vertaalde zich in hogere werkloosheid en minder groei gedurende de middelste jaren van het decennium. Dit hoofdstuk handelt over een recente opvolger van de gouden standaard, de euro of meer precies de Europese Monetaire Unie (EMU), dat vergelijkbare ambities had, namelijk het bevriezen van de onderlinge wisselkoersen van betrokken landen.¹²⁶ Deze instituties heeft een grote en niet altijd positieve invloed gehad op de economische ontwikkeling van Nederland en grote delen van de EU. Een voorbeeld: de aanhoudende hausse op de woningmarkt vanaf ongeveer 2012 kan niet los gezien worden van het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) om de rentestand kunstmatig laag te houden en via opkoopprogramma’s massaal geld in de economie te pompen. Dit expansieve beleid was het logische en misschien wel noodzakelijke antwoord van de ECB op de crisis die na 2008 was ontstaan en in 2012 uit de hand dreigde te lopen. Draghi’s uitspraak uit 2012 dat hij de euro ‘whatever it takes’ zou verdedigen, concretiseerde zich in dit beleid.¹²⁷ Het beleid kon aanvankelijk op steun van alle centrale banken rekenen, maar naarmate het herstel vorderde, werd duidelijk dat de belangen van de Noord-Europese landen hier niet (optimaal) mee gediend waren.¹²⁸ Het kwam in de laatste jaren voor de covid crisis tot opmerkelijke taferelen waarbij de presidenten van de centrale banken uit het noorden zich openlijk uitspraken tegen het door de ECB gevoerde beleid en lieten weten daar tegen gestemd te hebben.¹²⁹ Rollebollend over straat heette dat in de jaren zeventig en het wil wat zeggen als de gewoonlijk uiterst discrete presidenten van Centrale Banken dat doen. Het ECB beleid joeg niet alleen de prijzen van vastgoed (en de aandelenkoersen)

¹²⁶ De euro werd officieel in 1999 ingevoerd, maar de betrokken munten werden al in 1997 aan elkaar gekoppeld, zodat we met enige fantasie kunnen spreken over 25 jaar euro.

¹²⁷ Daarbij lijkt het er bovendien op dat de woningmarkt gekenmerkt wordt door een negatieve aanbodsreactie: naarmate de prijzen stegen, werd er door speculatie steeds meer van het aanbod achtergehouden of buiten de markt om verkocht, waardoor de hausse verder aangewakkerd werd.

¹²⁸ Naast de problemen op de huizenmarkt en de door lage rente stand opgeblazen aandelenkoersen, veroorzaakte dit beleid ook grote problemen met de financiering van het pensioensysteem.

¹²⁹ Bijvoorbeeld interview Klaas Knot in Financial Times, 23 september 2019; de polarisatie deed zich ook binnen de ECB voor: onder president Duisenberg werd er niet gestemd, onder Trichet wel maar bleef dit binnenskamers, onder Draghi is het een onderwerp van openlijke discussie geworden (met dank aan Arthur van Riel).

op, en vergrootte daarmee de vermogensongelijkheid en de ongelijkheid tussen de generaties. De lage rentestand leidde tevens tot het oplopen van de private schuldquote, en maakte daarmee lidstaten meer kwetsbaar voor de volgende crisis. De gewenning aan lage rentestanden en een zeer ruim monetair beleid zorgde er ook voor dat de core business van de ECB, inflatiebestrijding, op de achtergrond raakte, waardoor we nu, nadat de inflatie plots sterk opgelopen is, vrijwel machteloos staan.¹³⁰

Het punt is echter dat het beleid na de befaamde uitspraak van Draghi 'whatever it takes' opnieuw duidelijk maakt dat de belangen van het noorden en het zuiden van Europa sterk uiteenliepen en uiteenlopen. Voor 2012, voor deze uitspraak van Draghi, domineerde, kort door de bocht, het noorden de ECB-besluitvorming, wat zeer ten koste ging van enkele zuidelijke lidstaten, Griekenland in het bijzonder. In 2012 werd dit omgedraaid, met de geschetste problemen in onder meer de huizenmarkt tot gevolg, maar dat veranderde het fundamentele probleem, dat monetair beleid niet tegelijk de belangen van het noorden én het zuiden kan dienen, en dat er dus keuzes gemaakt moeten worden die onvermijdelijk ten koste gaan van een van de twee.

Maar laten we even een stap terug zetten, en, zoals het een historicus betaamt, de wortels van de problematiek proberen bloot te leggen. De EMU – Europese Monetaire Unie waar de euro de kern van is - was en is een politiek project, geboren uit de politieke problemen die ontstonden na de val van de muur en de Duitse eenwording van oktober 1990. Duitse economische macht onder controle brengen was het belangrijkste motief van Frankrijk, de drijvende kracht achter het streven naar monetaire eenwording. Alle eerdere pogingen daartoe - de Slang (1972-1976), het EMS (1979) – waren geen succes geworden omdat de verschillen in beleid en in daadwerkelijke economische ontwikkeling tussen de deelnemende landen te groot waren. Door nu te besluiten tot de vorming van een gemeenschappelijke munt, hoopte men nieuwe mislukkingen te voorkomen, maar er lag geen heldere diagnose van de oorzaken van deze mislukkingen aan ten grondslag. De meeste economen die zich met dit vraagstuk bezig hielden, waren dan ook zeer kritisch over deze plannen, omdat de EU geen 'optimal currency area' was. Economen als Paul de Grauwe hebben uit de doeken gedaan dat arbeidsmarkten onvoldoende geïntegreerd waren, en de rol van de centrale Europese overheid te gering was om onevenwichtigheden veroorzaakt door lokale schokken op te vangen.¹³¹ Hoe het ook zij, de betrokken politici – onze eigen Gerrit Zalm inclusief - namen de kritiek op deze plannen niet serieus; de politieke realiteit was een andere. (Misschien lag hier een visie aan ten grondslag dat de politieke integratie die in feite nodig was om de monetaire integratie tot een succes te maken, afgedwongen zou worden door de problemen die door de euro veroorzaakt zouden worden, zodat aan het eind van het verhaal we over een sterke Europese Unie zouden beschikken, maar vermoedelijk is dat al te veel eer.¹³²)

Evaluatie

De euro kwam er in 1999 (de onderlinge koersen waren al in 1997 vastgesteld, waardoor we toch over een soort 25-jarig jubileum kunnen spreken). Het is nu een goed moment om te evalueren wat dat betekent heeft. Laten we met het goede nieuws beginnen. De euro is een relatief stabiele munt geworden en het euro-gebied werd tot voor kort gekenmerkt door relatief lage inflatie – voor een

¹³⁰ Vergelijk Knot, Financial Times 6 February 2022

¹³¹ De Grauwe, Economics of Monetary Union, 13th edition, 24-50

¹³² Voor deze politieke interpretatie A. Mody, EuroTragedy. A Drama in Nine Acts. Oxford UP, Oxford 2020, 5-12; een test van deze 'endogeneity' hypothese in: Bak, H. & Maciejewski, S. (2015), 'Endogeneity and specialization in the european monetary union', International Journal of Management and Economics 46(1), 7–40.

experiment met een nieuwe munt is dat in zekere zin een succes. De commitment problemen die kenmerkend waren voor de lichtere vormen van monetaire samenwerking als de Slang en het EMS werden nu 'opgelost' door de introductie van een nieuwe, gemeenschappelijke munt, wat betekende dat er voor de deelnemende landen geen weg terug was. Het onomkeerbare karakter ervan was het sterke punt van de euro – speculatie tegen de stabiliteit van het systeem had in normale tijden geen zin (behalve, zoals we nog zullen zien, in zeer abnormale omstandigheden, zoals tijdens de Griekenland crisis) en vond dus ook zo goed als niet plaats. Maar dat betekende ook het geheel ontbreken van flexibiliteit, van aanpassingsvermogen.

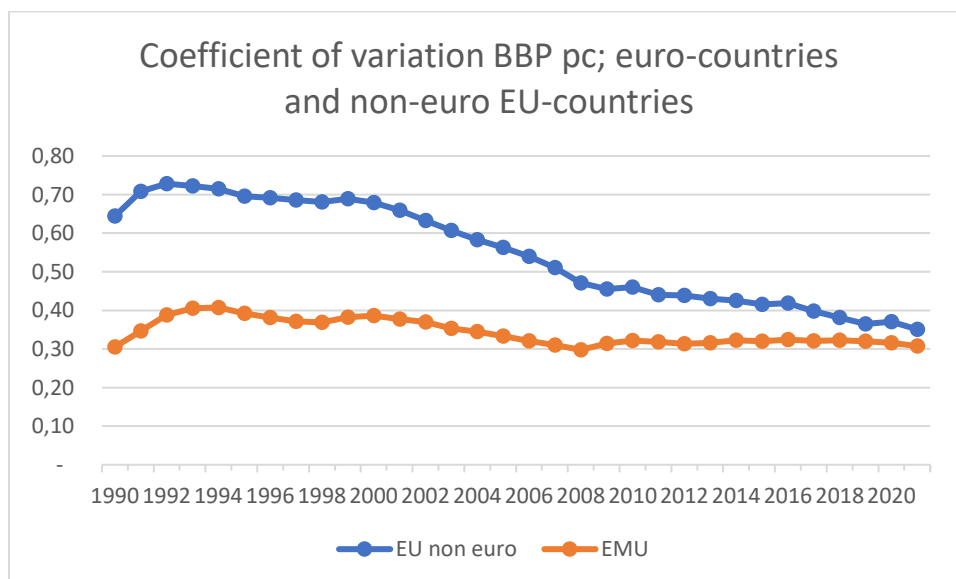
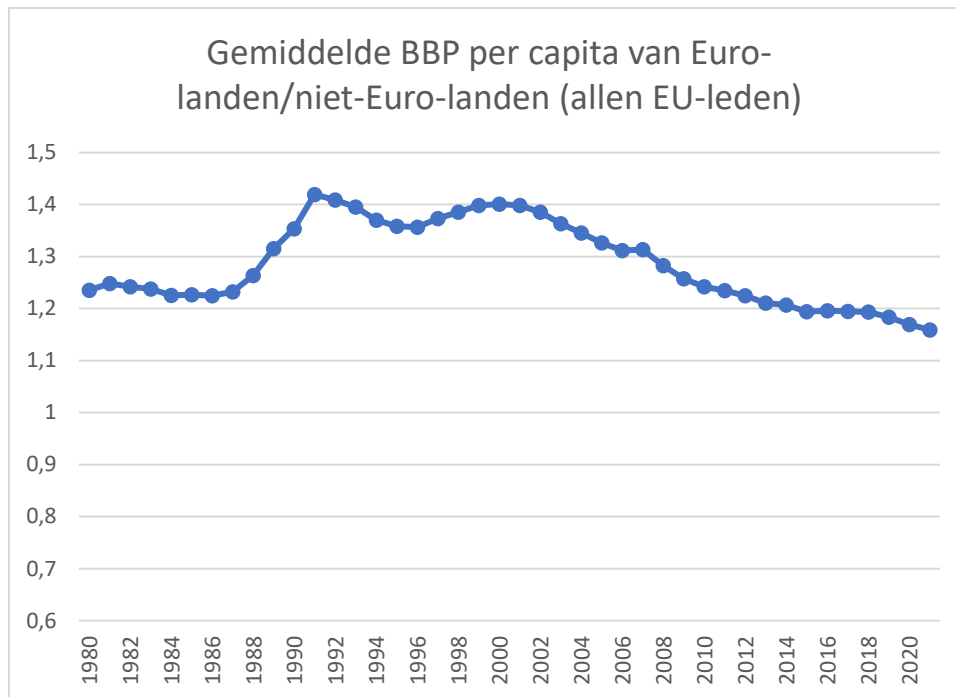
De EMU was bedoeld als stap in het proces van Europese samenwerking – maar heeft juist veel verdeling gebracht. Bij de lancering ervan was de verwachting dat vrijwel alle EU-lidstaten mee zouden doen - en de hoop dat het Verenigd Koninkrijk ondanks de oorspronkelijke opt-out (het recht om niet mee te doen) ook zou aansluiten. Het is zeer speculatief, maar m.i. niet onwaarschijnlijk dat de euro bijgedragen heeft aan het creëren van een voedingsbodem voor Brexit.¹³³ Zeker is in ieder geval dat de EU door de EMU in twee groepen gesplitst is – Zweden en Denemarken bleven er in eerste instantie ook buiten, later besloten de meeste (grote) Centraal Europese staten dat ook te doen. Het Poolse economisch wonder van de afgelopen decennia voltrok zich dus buiten de EMU om. Deze tweedeling binnen het Europese project – tussen de eurolanden en de niet-eurolanden - is een hoge prijs die voor de euro betaald wordt.

Maar waarom is het voor landen als Polen, Zweden, Denemarken of Hongarije niet aantrekkelijk om deel te nemen aan de EMU – waarom stemmen zij 'met hun voeten'? In de jaren 1990 werden hoge verwachtingen geschapen omtrent de economische voordelen van deze extra stap in het proces van Europese integratie – alle betrokken landen zouden daar via meer groei en werkgelegenheid van profiteren. Daar is niets van gebleken.

Om de effecten van de euro te bestuderen, kijken we eerst naar de groei van het BBP per capita van twee groepen landen die deel uitmaakten van de EU: de euro-landen en de landen die buiten de euro bleven.¹³⁴ Om het overzichtelijk te maken, heb ik de verhouding tussen beide groepen uitgerekend. Grafiek 1 laat de ratio zien tussen de euro-landen en de niet-euro-landen. Voor de introductie van de euro in 1999 groeien de euro-landen sneller dan de niet-eurolanden, maar ergens rond het jaar 2000 verandert dit patroon, en gaan de niet-eurolanden minstens zo snel groeien als de eurolanden.

¹³³ Dit is in ieder geval de mening van John Stevens, tussen 1989 en 1999 Brits lid van het Europees Parlement: The euro has in fact been the critical factor in determining Brexit, <https://fedtrust.co.uk/brexit-the-euro-and-rejoin/>

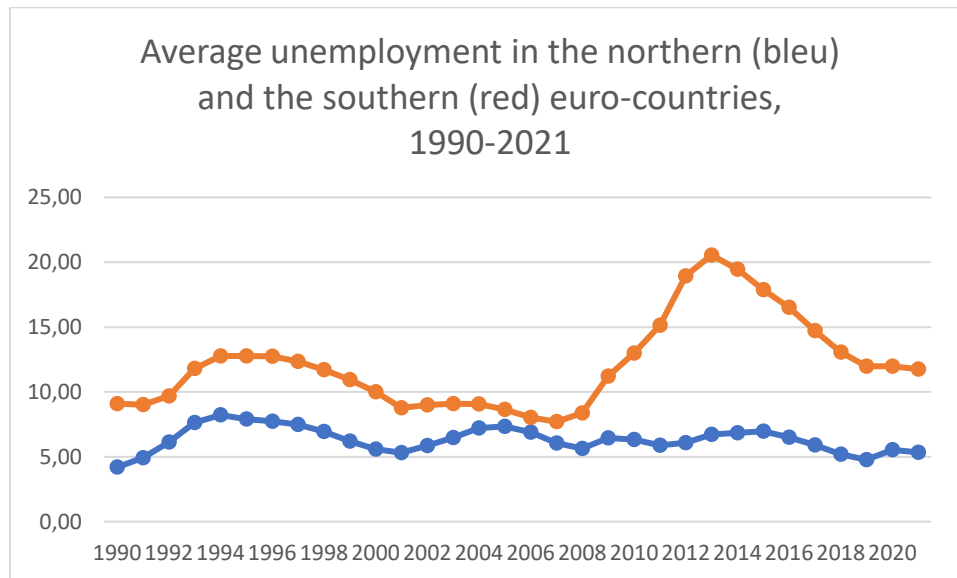
¹³⁴ De GDP cijfers van grafieken 1-3 zijn ontleend aan Bolt, J. and J. van Zanden (2020), "*Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update*", *Maddison Project Working paper 15*.



Het proces van convergentie waarbij armere landen geleidelijk naar het niveau van de rijkere landen toegroeien, wordt door economen gezien als de belangrijkste bestaansgrond van dergelijke experimenten in integratie. Dit convergentieproces versnelde niet na 1999, maar kwam juist grotendeels tot stilstand. Althans, dit geldt voor de euro-landen, niet voor de hele EU, want daarin zette de convergentie wel door, zoals grafiek 2 laat zien. Dit wijst er in ieder geval niet op dat de euro voor versnelde integratie van de eurolanden zorgde – integendeel.¹³⁵

¹³⁵ Er is – misschien helaas – consensus over het ontbreken van reële convergence binnen de euro-groep: Jeffrey Franks et.al. Economic Convergence in the Euro-area: Coming together of drifting apart? IMF Working Paper January 2018; Bak and Maciejewski even find divergence in underlying economic structures within the euro-

Een laatste test is was er gebeurd is met de werkloosheid binnen en tussen de eurolanden. Integratie zou moeten leiden tot het naar elkaar toegroeien van werkloosheidspercentages, wat tot op zekere hoogte tot 2008 ook gebeurde. Maar na dat jaar explodeerde het verschil tussen noord en zuid – in het noorden nam de werkloosheid nauwelijks toe, in het zuiden steeg deze dramatisch; en hoewel de kloof na 2014 geringer geworden is, blijft het verschil tussen noord en zuid groot – en groter dan voor de introductie van de euro.



Dit is vooral duidelijk in de ontwikkeling van de internationale handel: in de jaren zestig en zeventig had de ontwikkeling van het Europese project geleid tot een versterkte groei van de handel binnen de Europese ruimte, waar alle betrokken landen van geprofiteerd hadden. De EMU had niet een dergelijk effect: de onderlinge handel had zelfs de neiging om relatief af te nemen, niet omdat de transactiekosten toenamen, maar vermoedelijk vooral omdat de meest dynamische groeimarkten landen als China, India, en zeker ook de VS waren, terwijl de Europese economie relatief stagneerde.¹³⁶ In die zin was de EMU ook het verkeerde project op het verkeerde moment, want Europa investeerde daardoor veel tijd en energie in het verlagen van de transactiekosten van de onderlinge handel, terwijl de veelbelovende groeimogelijkheden elders lagen. Meer dramatisch verwoord: Europa keerde zich naar binnen terwijl de echte actie elders gebeurde.

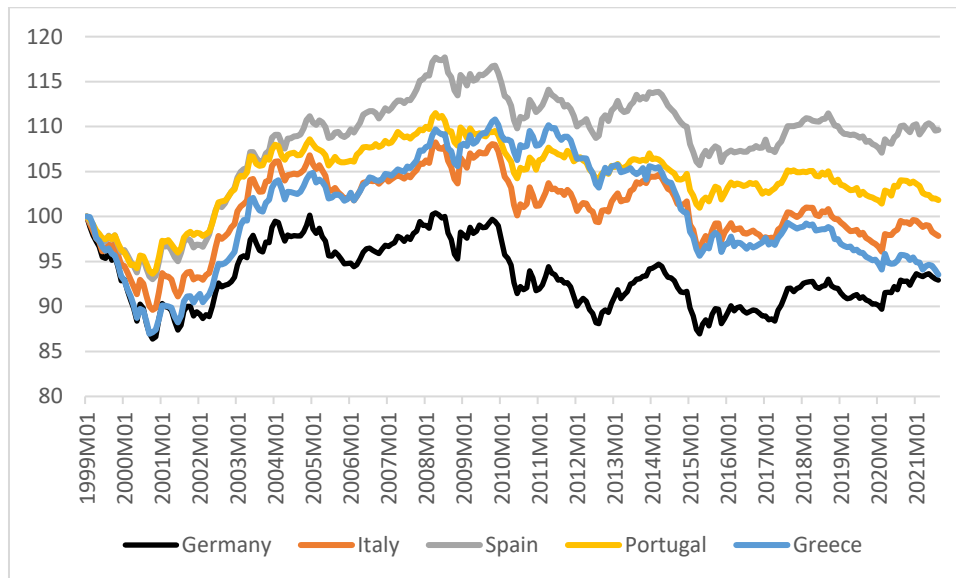
Wat ging er mis?

Waarom stagneerde de convergentie binnen het euro-gebied, en waarom stagneerde de groei van deze economieën? Kort samengevat kenden de Mediterrane lidstaten een traditie van relatief hoge inflatie, grote tekorten en een grote overheidsschuld, terwijl de noordelijke lidstaten lage inflatie, kleinere tekorten en publieke schulden hadden. De koers van de euro weerspiegelde, simpel gezegd, het gemiddelde daarvan – en was dus te hoog voor de Mediterrane lidstaten en te laag voor het

area; Bak, H. & Maciejewski, S. (2015), 'Endogeneity and specialization in the european monetary union', *International Journal of Management and Economics* 46(1), 7–40..

¹³⁶ Mody, *EuroTragedy*, 171; Camarero, M., Gómez, E. and Tamarit, C. (2013), in 'EMU and Trade Revisited: Long-Run Evidence Using Gravity Equations', *The World Economy* 36: 1146-1164, also conclude that the effect of the euro on intra-European trade was marginal. See the overview of this literature in Paul de Grauwe, *Economics of Monetary Union*, 13th edition, Oxford University Press, 27-28.

noorden. Een relatief zwakke munt versterkte de concurrentiepositie van het noorden en de tegelijkertijd te sterke munt verzwakte die van het zuiden, waardoor aan het eerder ingezette convergentieproces een eind kwam.



De reële wisselkoersen, een maat van de concurrentiekracht van een land, van Duitsland en de Mediterrane landen, 1999-2021 (maandelijkse gegevens, Januarië 1999=100)¹³⁷

De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt als volgt: de noordelijke landen zoals Duitsland en Nederland werden gekarakteriseerd door een sterke externe positie, lage inflatie en een valuta die de neiging had om in waarde te stijgen. De zuidelijke landen, zoals Portugal, Italië, Spanje en Griekenland – en Frankrijk – hadden veel zwakkere externe posities, meer inflatie en een valuta die op de lange termijn in waarde daalde. Dit weerspiegelde verschillen in de onderliggende politieke economie die hier niet verder besproken zullen. In het zuiden werden economische en financiële problemen deels ‘opgelost’ door periodieke devaluaties. Relatief hoge inflatie maakte het mogelijk om om te gaan met de hoge overheidsschuld en het eveneens grote begrotingstekort. De experimenten met het stabiliseren van de wisselkoersen, zoals de ‘Slang’ in de jaren 1970 en het EMS in de jaren 1980, mislukten vanwege deze ongelijkheden tussen het noorden – Duitsland in het bijzonder – en het zuiden, waarvan Frankrijk de leiding had. Maar de les die getrokken werd uit het falen van de Slang en het EMS was niet dat deze landen zo verschillend waren dat ze geen gezamenlijke monetaire zone konden vormen. Integendeel, de introductie van de euro maakte het onmogelijk voor landen om

¹³⁷ Bron: Z. Darvas, Timely Measurement of Real Effective Exchange Rates, working paper Bruegel, 2021, <https://www.bruegel.org/2021/12/timely-measurement-of-real-effective-exchange-rates/>

groeïende problemen met hun concurrentievermogen op te lossen door middel van een aanpassing van de wisselkoers. Bovendien stagneerde na de invoering van de euro het proces van convergentie van de inflatieniveaus tussen de 12 leden van de EMU en sloeg convergentie om in divergentie. Dit komt het duidelijkst tot uiting in de schattingen van de reële wisselkoersen vanaf begin 1999: de concurrentiepositie van Duitsland steeg sterk ten opzichte van die van de mediterrane landen (grafiek ****).

Gedurende de eerste 8 jaar verlaagde de nieuwe valuta de transactiekosten, en leidde deze tot een grote kapitaalstroom van het noorden (met lage rentetarieven en lage inflatie) naar het zuiden (met hoge rentetarieven en inflatie). Het gevolg hiervan was dat de prijsniveaus in het zuiden veel sterker stegen dan in het noorden, wat de internationale concurrentiekracht van het zuiden ondermijnde en die van het noorden versterkte. De reële effectieve wisselkoersen van de twee delen van Euroland divergeerden dramatisch: Duitsland werd steeds concurrerender, terwijl Spanje, Portugal, Italië en Griekenland hun concurrentievermogen zagen afnemen. Vóór 1999 zou dit gecorrigeerd zijn door veranderingen in de wisselkoersen, maar dat was sinds de invoering van de euro niet meer mogelijk. Op een bepaalde manier profiteerde Duitsland van de euro, aangezien het een relatief zwakke munt werd, veel zwakker dan de onafhankelijke mark (de Dmark) zou zijn geweest. Zwitserland dat als niet euro-land geconfronteerd werd met een sterke waardeinstijging van de munt, toont de problemen van zo'n scenario. En de groei in het zuiden werd beperkt door het zwakke concurrentievermogen dat het gevolg was van deze monetaire unificatie met het noorden. Nederland profiteerde op vergelijkbare wijze van het behoren tot een groot valuta-gebied met een aantal 'zwakke' economieën; toen de 'wisselkoers' tussen de euro en de gulden werd vastgesteld (in 1997), gebeurde dit aan het einde van een periode van loonmatiging, wat resulteerde in een onderwaardering van de gulden; deze onderwaardering werd vastnageld met de invoering van de euro. Deze veranderingen in de internationale concurrentiepositie helpen te verklaren waarom het proces van convergentie stagneerde na de invoering van de euro.¹³⁸

Het zuiden was binnen de EMU afhankelijk geworden van de kapitaalstromen uit het noorden, maar die stopten plotseling tijdens de financiële crisis van 2008. Daardoor werden de onderliggende zwaktes vrijwel onmiddellijk zichtbaar. Banken hadden veel meer risico's genomen dan ze aankonden – een mondiaal fenomeen, dat wellicht de kern van het probleem achter de financiële crisis was, maar in het noorden konden overheden hen redden, aangezien de publieke financiën relatief gezond waren. In het zuiden verergerden deze financiële stress de reeds fragiele staat van de overheidsfinanciën. Het dramatische voorbeeld van de gevolgen van de combinatie van de euro als systeem van vaste wisselkoersen en relatief zwakke interne instituties is natuurlijk Griekenland, dat door een depressie ging die ongekend was in Europa. In 2002, toen het toetrad tot de EMU, was het Griekse BBP per capita 86% van het EU-gemiddelde. Het profiteerde duidelijk van de kapitaalstroom in de eerste jaren van de EMU, want dit steeg naar 91% van het EU-gemiddelde in 2007, maar vanaf 2008 begon het BBP te krimpen door de Europese variant van de financiële crisis, waardoor het uiteindelijk afnam naar 68% in 2017.¹³⁹

Waarom gebeurde dit? Waarom werd Griekenland zo'n tragisch slachtoffer van de Europese voortzetting van de financiële crisis? Het belangrijkste probleem was het enorme begrotingstekort dat in deze jaren aan het licht kwam (het hielp niet dat vorige regeringen redelijk succesvol waren geweest in het verbergen hiervan, daarbij creatief bijgestaan door Amerikaanse consultants). De publieke schuld niveau steeg snel naar meer dan 200 procent van het BBP (60% was de Europese maximum norm) en was dus duidelijk onhoudbaar. Evenzo nam het begrotingstekort toe tot meer

¹³⁸ Adriaan Schout en Arthur van Riel, 'De houdbaarheid van de euro ligt bij de lidstaten', ESB.

¹³⁹ Maddison project data

dan 12% van het BBP. De problemen waren enorm – wijdverspreide corruptie ondermijnde ook het vermogen om belastingen te innen van degenen die nog in staat waren te betalen. Maar Griekenland had dergelijke episodes in het verleden vaker meegemaakt. Het was in zekere zin een ‘serial defaulter’, een herhaaldelijke wanbetaler. De problemen werden doorgaans opgelost door failliet te gaan, de publieke schuld te herstructureren om deze tot een duurzaam niveau te verlagen. Banken en andere investeerders hielden niet van zo’n ‘haircut’ of ‘herstructurering’, maar dat was als crisismaatregel wel aantrekkelijk en er zat een zekere logica in het idee dat kredietverstrekkers die winst wilden maken uit het nemen van financiële risico’s, ook die risico’s zouden moeten dragen. Zo’n ‘periodieke’ financiële crisis had bovendien beperkte gevolgen voor de internationale/Europese economie – Griekenland was immers een relatief klein land dat minder dan 2% van het Europese BBP produceerde.

Maar deze keer was anders. Ten eerste waren de financiële autoriteiten en de ministers van Financiën van de andere euro-landen bang voor ‘besmetting’, voor de stabiliteit van het gehele eurosysteem als de banken die de publieke schuld van Griekenland hadden gefinancierd, geraakt zouden worden door een schuldsanering. De meeste banken waren gevestigd in de noordelijke landen, wat bijdroeg aan de hardnekkigheid van het beleid van de noordelijke landen ten opzichte van Griekenland. Als een euro-land zoals Griekenland failliet zou gaan, wat zou dit dan betekenen voor de EMU, aangezien andere landen – Italië, zelfs België – met soortgelijke problemen te maken hadden? Zou dit leiden tot een Grexit? En wie zou de volgende zijn? Door het blokkeren van een schuldherstructurering en op basis van de strikte regels van het Stabiliteits- en Groeipact (waarop ik zo meteen terugkom), was de enige uitweg dat de Grieken voor de problemen moesten betalen. Door hen te dwingen belastingen te verhogen en uitgaven zodanig te verlagen dat het begrotingstekort kon worden teruggebracht, en op den duur zelfs de publieke schuld kon worden verminderd. Dit was een enorme vergissing, om verschillende redenen. De maatregelen die moesten worden genomen waren draconisch, maar ook contraproductief. Het verhogen van de belastingen ondermijnde de economie en leidde tot een verdere daling van het BBP, wat minder belastingopbrengsten betekende. Empirisch onderzoek had aangetoond dat de ‘belastingmultiplier’ waarschijnlijk 2 was, wat betekent dat één euro extra belasting die werd geheven resulteerde in een daling van het BBP met twee euro, wat – ervan uitgaande dat het belastingtarief ongeveer 50% was – betekende dat het netto-effect precies nul was. In feite verslechterden de problemen alleen maar, aangezien de bereidheid om belastingen te betalen verder afnam. Af en toe moesten missies van het IMF en de EMU – vertegenwoordigd door ministers van Financiën zoals Jeroen Dijsselbloem – concluderen dat de zaken niet verbeterden en dat zelfs strengere maatregelen moesten worden genomen. Dit sleepte zich voort en drukte niet alleen de Griekse samenleving en economie, maar had ook gedurende een aantal jaren een centrale plaats in het Europese publieke debat.

De Grieken betaalden dus een ongelooflijk hoge prijs voor het toetreden tot de EMU. Andere zuidelijke landen – en Ierland – doorliepen vergelijkbare processen, zij het op een algemeen minder dramatische schaal. Het verbod op schuldherstructurering maakte de zaken veel erger, en was op de lange termijn niet houdbaar. Het werd pas versoepeld toen de schade al was aangericht (in het geval van Cyprus, waar de schade afgewenteld kon worden op Russische spaarders). De manier waarop de EU de financiële crisis aanpakte, had niet alleen dramatische gevolgen voor de zuidelijke landen, maar ondermijnde ook het vertrouwen in het gehele EU-project. Vooruitstrevende politici verdedigden de harde lijn ten opzichte van Griekenland en andere landen door de mentaliteit van burgers en politici van de betreffende landen de schuld te geven, en beloofden dat er ‘geen euro’ zou gaan naar het redden van de Grieken. Dit werd ‘gerechtvaardigd’ door de negatieve beelden die er van de Grieken waren gecreëerd in de populaire pers door populistische en niet-populistische beleidsmakers. Hardliners hadden kunnen weten dat deze beloften onrealistisch waren, maar in de

ogen van velen werd de EU 'ontmaskerd' als een instituut dat geld van het noorden naar het zuiden kanaliseerde, wat het vertrouwen ondermijnde. In het zuiden groeide de frustratie over de ontoereikendheid van de EU-oplossingen en steunde men logischerwijs de roep om andere oplossingen. In beide delen van de EU daalde het vertrouwen in de EU-instellingen dramatisch tijdens precies deze jaren, van 2007 tot 2012, totdat de EU eindelijk een antwoord vond op enkele van de problemen. Maar de hele episode was en blijft een ernstige deuk in het imago van het Europese integratieproces: dat de leden van deze club bereid waren om één van hen op zo'n respectloze manier te behandelen, was schokkend.¹⁴⁰

Deze Europese voortzetting van de financiële crisis van 2008 in de periode 2008-2012 is het drama van de euro – vergelijkbaar met de voortzetting van de depressie van de jaren 1930 in Nederland tussen 1933 en 1936 door het vasthouden aan de gouden standaard. Wat ze ook gemeen hadden was dat beide dramatische fouten geworteld waren in een sterk geloof in conservatief financieel beleid – zoals de verankering van de gouden standaard. Het anker van de EMU was het Groei-Stabiliteitspact (GSP) van 1997, de onderliggende 'grondwet' van de euro, die de toetreding tot en het gedrag van leden als ze tot de club waren toegetreden, reguleerde. Een belangrijke regel was dat het begrotingstekort niet hoger mocht zijn dan 3% van het BBP, en dat automatische sancties zouden worden opgelegd wanneer deze limiet werd overschreden. Een andere grens was dat de publieke schuld niet hoger mocht zijn dan 60% van het BBP. En de Europese Centrale Bank kreeg een heel nauwe missie en moest zich uitsluitend richten op het beperken van de inflatie tot hoogstens 2%. Kortom, het disciplineren van de rest van de EU conform noordelijk model, was een voorwaarde voor het aangaan van dit experiment.

De regel dat landen met een begrotingstekort in moeilijke jaren zelfstandig hun tekort moesten teurgbrengen was om twee redenen problematisch – het niveau was volkomen willekeurig en zelfs veel noordelijke landen die het steunden, hadden onlangs veel hogere begrotingstekorten gehad (Nederland begin jaren 1980, bijvoorbeeld, en Duitsland na de eenwording in de jaren 1990). De tweede reden is dat het geen zin heeft om in economisch zware tijden de financiële problemen van een land te verergeren door boetes op te leggen. Een dergelijk land heeft steun, fondsen, vermindering van lasten nodig, geen harde straf. Het onderliggende idee was dat een land zelf verantwoordelijk was voor wat fout was gegaan, en het zelf moest oplossen – maar zo'n benadering werkte in de praktijk niet.

Dit was al duidelijk in 2003 toen voor de eerste landen die zich niet hielden aan de regels van het GSP Duitsland en Frankrijk waren; een uitzondering werd voor hen gemaakt, op basis van de belofte om hun zaken te verbeteren. Deze aanpak lag ten grondslag aan de harde behandeling van Griekenland en andere schuldenlanden tijdens de Europese voortzetting van de 'grote recessie'. Dit keer werden er geen uitzonderingen gemaakt. Deze 'orthodoxie' was zo sterk dat zelfs in Nederland tijdens de Europese recessie van 2011-13 op grote schaal bezuinigde om zich aan de GSP-regels te houden, of om als voorbeeld te dienen, de 'beste jongen in de klas' te zijn. Het leidde tot een relatief milde teruggang van de economie – een andere 'Nederlandse voortzetting' van een crisis, net zoals tijdens de jaren 1930, veroorzaakt door beleidsfalen.

¹⁴⁰ Mody, *EuroTragedy*, 424-425.

In het geval van Griekenland kwam daar bij dat er flink gedokterd was aan de officiële statistieken, en dat nu pas duidelijk werd hoe groot de problemen waren. Nu was de Griekse staat wel iets gewend – ze stond bekend als ‘serial defaulter’ – een herhaaldelijke wanbetaler zou de Nederlandse term zijn – die af en toe zoveel schulden wist te verzamelen dat alleen een staatsbankroet uitweg bood – om daarna met een afgeslankte schuld en een sterk gedevalueerde munt opnieuw te beginnen. Maar deze weg werd nu afgesloten door de EMU, en vooral door Duitsland, met als argument dat de – veelal Duitse – banken die het geld aan Griekenland verschaft hadden, dan in de problemen zouden kunnen komen – waardoor de crisis andere landen zou kunnen besmetten (angst voor ‘contagion’ was het sleutelwoord). Bovendien was een devaluatie van de Griekse munt – een belangrijke onderdeel van de oude ontsnappingsroute – door de euro nu uitgesloten. Het drama dat zich vervolgens ontvouwde – waarin minister van financiën Dijsselbloem een van de hoofdrolspelers was – kende alleen maar verliezers: de EU hield zich jarenlang met dit vrijwel onoplosbare dossier bezig en verloor veel krediet – zowel in noord als zuid – door de manier waarop oplossingen gezocht werden. En de Griekse staat werd gedwongen draconische maatregelen te nemen die de crisis alleen maar verergerden. De Griekse economie kromp dramatisch in deze jaren – met bijna een kwart – en kwam in een tamelijk uitzichtloze depressie terecht waarvan het nog steeds van hersteld is.

De beslissende omslag kwam met de befaamde uitspraak ‘Whatever it takes....’ van Draghi, de derde president van de ECB. Zijn voorgangers, Duisenberg en Trichet, waren vertegenwoordigers van de noordelijke orthodoxie geweest, gekozen om Duitsland gerust te stellen. Toen Draghi in 2011 aantrad woedde de Griekse crisis in alle hevigheid; een jaar later dreigde deze naar Italië over te slaan, en kwam het hele euro-gebouw in gevaar. Zijn ‘Whatever it takes...’ betekende dat de rente door de ECB sterk verlaagd werd om de druk van de ketel te halen, en dat een groot inkoopprogramma van staatsobligaties en andere waardepapieren werd ingezet waardoor er veel geld in de economie gepompt werd en de banken risicovolle beleggingen konden liquideren. Een van de gunstige effecten was dat de koers van de euro hierdoor daalde. Dit ruimhartige monetaire beleid was effectief – de spanningen in het eurogebied namen af, de euro werd gered – maar had op den duur, zoals we gezien hebben, zeer nadelige gevolgen voor de noordelijke landen. Wat begonnen was als een poging om het zuiden te disciplineren, pakte op den duur voor het noorden averechts uit – al gaat het te ver om te spreken over het ‘Mediterranisieren’ van het noorden.

Conclusies

We zijn daarmee weer terug bij het probleem waar dit verhaal mee opende, nl. dat beleid dat geschikt is voor een deel van Europa ongeschikt kan zijn voor een ander deel, zoals de jaren vanaf ‘whatever it takes’ eveneens hebben laten zien. Mijn inziens is het duidelijk dat de EMU grote schade toegebracht heeft aan het Europese project. Het is opvallend dat hierover vrijwel niet gedebatteerd wordt, misschien omdat het een voldongen feit is waar niets aan te veranderen is. Mijn kritiek komt, ten overvloede, niet voort uit nationalistisch verzet tegen Europese integratie – integendeel, er zijn tal van redenen waarom dat proces absoluut noodzakelijk is voor een veilige en vitale toekomst van Europa, en juist met volle kracht doorgezet moet worden. Maar daarbij zit de euro alleen maar in de weg. De tragiek van deze beleidsfout is dat het proces onomkeerbaar lijkt te zijn, dat een poging om de EMU te ontbinden mogelijk uit zal lopen op wat Barry Eichengreen de moeder van alle financiële crises genoemd heeft. En daarvoor wil niemand verantwoordelijk zijn. Dus zwijgen we maar, zoals men ook grotendeels zweeg bij het vasthouden aan de gouden standaard in de jaren dertig.

De paradox van de gouden standaard van de jaren dertig was dat landen die een sterke financiële positie en een gedegen monetair beleid hadden aan het begin van de depressie, doordat ze konden vasthouden aan het goud, het meest en het meest langdurig getroffen werden door de depressie – een mooi voorbeeld van de eersten die de laatsten werden, en omgekeerd. Dit lijkt zich op een andere manier te herhalen: het beleid van de ECB moet noodzakelijkerwijs uitgaan van de problemen en beperkingen van de meest zwakke partners in het EMU-verband, om te voorkomen dat deze buiten de boot vallen. Italië lijkt deze positie van Griekenland overgenomen te hebben. Waar de EMU en zeker het Groei en StabiliteitsPact begonnen als instrumenten om de normen en het beleid van de sterke noordelijke landen op te leggen aan de mediterrane leden van het samenwerkingsverband, wordt het EMU beleid nu gedictéerd door de behoeften en noden van de ‘weakest link’ die binnenboord gehouden moeten worden. Het is logisch – en daar sluit ik mee af – dat als je een club vormt waarvan de leden geen exit optie hebben en dus permanent lid moeten blijven, de regels van het spel uiteindelijk bepaald worden door de ‘weakest link’ die immers ten koste van alles binnenboord gehouden moet worden. Zo moet, denk ik, Draghi’s ‘whatever it takes’ geïnterpreteerd worden. Binnen de EMU zal het beleid niet door de eersten maar door de laatsten bepaald worden – wat slecht uitpakt voor het noorden, maar het is de prijs die we betalen voor de hybris van een dergelijk ‘voor de eeuwigheid’ gefixeerd systeem. We zitten vast aan een monetair systeem dat hierdoor vrijwel geen middelen heeft om inflatie een halt toe te roepen, dat de hausse stimuleerde in vastgoed, aandelen en cryptocurrency met alle gevolgen voor sociale ongelijkheid van dien en dat, vrees ik, tamelijk machteloos zal zijn als er een nieuwe financiële crisis uitbreekt – de euro wordt duur betaald!

Balans

We zijn daarmee weer terug bij het probleem waar dit verhaal mee opende, nl. dat beleid dat geschikt is voor een deel van Europa ongeschikt kan zijn voor een ander deel, zoals de jaren vanaf ‘whatever it takes’ eveneens hebben laten zien. Mijn inziens is het duidelijk dat de EMU grote schade toegebracht heeft aan het Europese project. Het is opvallend dat hierover vrijwel niet gedebatteerd wordt, misschien omdat het een voldongen feit is waar niets aan te veranderen is. Mijn kritiek komt, ten overvloede, niet voort uit nationalistisch verzet tegen Europese integratie – integendeel, er zijn tal van redenen waarom dat proces absoluut noodzakelijk is voor een veilige en vitale toekomst van Europa, en juist met volle kracht doorgezet moet worden. Maar daarbij zit de euro alleen maar in de weg. De tragiek van deze majeure beleidsfout is dat het proces onomkeerbaar lijkt te zijn, dat een poging om de EMU te ontbinden mogelijk uit zal lopen op wat Barry Eichengreen de moeder van alle financiële crises genoemd heeft.¹⁴¹ En daarvoor wil niemand verantwoordelijk zijn. Dus zwijgen we maar, zoals men ook grotendeels zweeg bij het vasthouden aan de gouden standaard in de jaren dertig.¹⁴²

Vergelijkbare pogingen om systemen van gefixeerde wisselkoersen te introduceren zoals de Gouden Standaard en het systeem van Bretton Woods, vielen in het verleden gewoonlijk in tijden van crisis uit elkaar. De Gouden Standaard functioneerde ongeveer veertig jaar, tussen 1872 en 1913, en was een ramp toen hij in de jaren twintig opnieuw werd ingevoerd. De parallel gaat zelfs nog verder, want ook deze wederinvoering van de gouden standaard in de jaren twintig was grotendeels een politiek project dat geen aansluiting vond bij de veranderde nationale en internationale verhoudingen. Het Bretton Woods-systeem, de volgende poging om een stabiel internationaal

¹⁴¹ Barry Eichengreen, *The Euro: Love it or Leave it?* Vox Column, 2010; <https://voxeu.org/article/eurozone-breakup-would-trigger-mother-all-financial-crises>

¹⁴² Mody, *EuroTragedy*, 296-297.

monetair stelsel te creëren, functioneerde ongeveer twintig jaar goed (van circa 1950 tot 1971/73). *The gold standard lasted 40 years, between 1872 and 1913 and was a disaster when reintroduced in* Het is een teken van hybris dat men dacht in een steeds veranderende wereld een systeem in te voeren dat onomkeerbaar en vast gefixeerd was. Gewoonlijk is een financiële crisis de aanleiding voor de implosie van dergelijke op vaste onderlinge koersen gebaseerde systemen. Op termijn is de keuze er niet een van vasthouden aan de euro of niet, maar tussen het verlaten van het systeem op een geplande, min of meer ordelijke manier, of daardoor gedwongen worden in chaotische omstandigheden tijdens zo'n crisis.

De euro als neo-liberaal experiment

Wat zijn de lessen die uit het verhaal van de euro getrokken kunnen worden voor dit boek over de ontwikkeling van het maatschappelijk kapitaal in de laatste vijftig jaren? De euro was in zekere zin het ultieme neo-liberale project. Het was er op gericht dat de overheden De Europese samenwerking werd gecompliceerd door grote verschillen in politiek en economisch beleid, zoals we gezien hebben, waardoor alle experimenten om tot grotere harmonisering van monetair en begrotingsbeleid te komen voor 1999 faalden. Dat er een samengestelde staat opgetrokken werd in Brussel en Straatsburg die subsidies verdeelde en inkomsten genereerde, werd danig gecompliceerd door de alsmaar variërende wisselkoersen van de betrokken munten (paradoxaal genoeg moest Duitse landbouwsubsidies, omdat de Dmark relatief in waarde steeg, regelmatig verlaagd worden om niet uit de pas te lopen met de subsidies in bijvoorbeeld Griekenland, waarvan de drachme in koers daalde, en de subsidie dus om gelijke tred te houden met die in Duitsland, moest verhoogd worden).

Centrale Banken hebben een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de markteconomie. In de eerste plaats als 'lender in last resort', waar banken die in de problemen zijn gekomen – door onverstandig, te risicovol beleid in combinatie met externe schokken (zoals de crisis van 2008) – terecht kunnen voor noodhulp (geld, liquiditeit, om de sluiting van banken te voorkomen). Banken zijn verantwoordelijk voor een publiek goed, de stabiele voorziening van de economie met geld en de mogelijkheid transacties uit te voeren. Zij profiteren van deze essentiële rol, mede doordat ze zelf ook geldscheppend kunnen optreden (door krediet te verlenen aan een ondernemer, bijvoorbeeld). Deze centrale rol van de banken in het voorzien in de vraag naar geld, rechtvaardigt het bestaan van een Centrale Bank die toezicht houdt en problemen opvangt ('gewone' bedrijfstakken zoals de landbouw of de textiel hebben niet zo'n achtervanger). Vanuit het denken van Keynes is daarbij gekomen de rol die de Centrale Bank speelt in het stabiliseren van de economie, wat zich op den duur onder invloed van het neoliberalisme dat toch wat problemen had met de gewichtige rol die aan de Centrale Bank wordt toegedicht, vernauwde tot het streven om de inflatie door monetaire politiek binnen nauwe grenzen te houden. Deflatie (prijzdaling) is risicovol (kan overgaan in een recessie), en al te forse inflatie, meer dan 2% per jaar, is ook ongunstig, zodat het doel van de monetaire politiek is om ergens tussen de 0 en 2% geldontwaarding uit te komen. Daarvoor wordt het disconto – de aan banken in rekening gebrachte rentestand, zo'n beetje de centrale graadmeter van de kapitaalmarkt – verlaagd (om de economie een impuls te geven en de inflatie te laten oplopen) dan wel verhoogd (om de economie af te remmen). Daarbij komt nog dat dit beleid bewust uitbesteed wordt aan de 'deskundigen' van de Centrale Bank, die op zekere afstand van de politiek, zo is de gedachte, alleen op grond van hun (superieure) inzichten in de ontwikkeling van de economie, het monetaire beleid kunnen uitzetten. Daarmee vormt de Centrale Bank – zo was de neoliberale gedachte – een onafhankelijke, op expertise en wetenschappelijke inzichten gebaseerde instantie die zich niet laat leiden door de waan van de dag. Een belangrijk beleidsterrein wordt aan de discretionaire bevoegdheid van de politiek ontnomen, omdat men meent dat politici niet de

expertise hebben – of teveel onder politieke druk staan en snel willen scoren – om dergelijk beleid goed uit te voeren. Het experiment van de euro gaat daarin nog verder, want de spelregels waren van tevoren vastgelegd (om het vertrouwen in het nieuwe geld te creëren) en ontnamen in theorie de deelnemende landen niet alleen hun controle over de monetaire politiek, maar bepaalden ook de grenzen van het begrotingsbeleid en de publieke schuld. In zekere zin was de EMU het ultieme neoliberale experiment waarbij de overheden van de EU-landen gedisciplineerd werden en hun beleidsruimte ontnomen werd – althans, dat was de bedoeling van de economische architecten ervan.

De zwakheden van deze benadering van de monetaire politiek zijn evident. Het is een illusie dat de Centrale Bank zich buiten het politieke krachtenveld kan plaatsen en uitsluitend op expertise kan varen. De geschiedenis van de euro – en in het bijzonder de dramatische koerswijziging onder Draghi – laat dat overtuigend zien. Eveneens kwam aan het licht dat het rentebeleid van de ECB lang niet altijd effectief is: misschien kan een economie die op hol dreigt te slaan wel door hoge rentestanden ingetoomd worden, maar het is veel lastiger om een economie die in het slot zit in beweging te brengen door een lage rente en het langs andere wegen pompen van geld in de economie. De jaren met negatieve rentes die achter ons liggen, lieten overtuigend de grenzen van dit beleid zien. Maar het grootste probleem van de EMU was/is een andere. De EU is een samenwerkingsverband van nu al 27 landen, die in naam soeverein zijn, al delen ze hun soevereiniteit feitelijk met Brussel. Maar de deelnemende landen hebben nog steeds veel macht, zoals de tragische geschiedenis van Griekenland in de eurocrisis laat zien (de alleingang van Hongarije in recente jaren is een nog sterker voorbeeld). Maar toen Frankrijk en Duitsland, vlak na de start van de EMU, in 2003 de regels van het Groei- en Stabiliteitspact overtraden, volgden evenmin sancties, wat duidt op een vrijwel onaantastbare positie van deze grote landen. Het is uiteindelijk deze complexe (en op den duur moeilijk werkbare) machtsstructuur – waarin gepoogd wordt de macht te centraliseren bij Europese instituties, maar in de praktijk de lidstaten nog soeverein zijn – die het functioneren van de EMU ondermijnde. Daar komt bij dat door de euro en de problemen die het teweeg bracht, de focus van het integratieproces langdurig op de monetaire politiek gericht is geweest. Nu, na het uitbreken van de Oekraïne oorlog, is duidelijk dat de militair-strategische kant van het integratieproces verwaarloosd is, waardoor het lastig is om een vuist te maken naar de tegenstander (binnen en buiten de EU). Het integratieproces hinkt op een been: de economische samenwerking heeft vanaf 1957 centraal gestaan, terwijl andere vormen van Europese samenwerking – inclusief de sociale kant, maar vooral de militair-strategische – dramatisch achterlopen. Het is de vraag of het conflict met Poetin-Rusland zoveel druk oplevert dat deze gebreken effectief verholpen gaan worden.

Verandering in karakter EU: eerst project van Europese staten, (Mansholt) later in liberaal vaarwater.....

Maar laat ik positief eindigen. De EU is, zeker tussen 1957 en 1992, een bron geweest van institutionele vernieuwing op Europees vlak dat, met vallen en opstaan, laat zien hoe vruchtbaar het ontwikkelen van de nieuwe, min of meer inclusieve instituties van internationale samenwerking kan zijn. Er werd een institutioneel bouwwerk ingericht dat gericht was op het vrijmaken van de gemeenschappelijke markt en het gemeenschappelijk adresseren van bepaalde specifieke problemen (zoals de kolen- en staalsector in de oorspronkelijke EGKS en de landbouw in de EEG). Het is vooral die eerste, ‘technocratische’ fase geweest, waarin volgens de historicus van het integratieproces Alan Milward de ‘redding van de natiestaat’ centraal stond, die succesvol geweest is. Kenmerkend voor die eerste fase was dat een politicus als Sicco Mansholt met tamelijk dirigistische ideeën over het Europese landbouwbeleid toonaangevend konden zijn. Pas in de jaren 1980 maakte het project,

vooral door het streven naar een geharmoniseerde gemeenschappelijke markt een draaiing richting het neoliberale denken dat dan overal in Europa ingang doet.

Per saldo lijkt het maatschappelijk kapitaal van de betrokken landen aanzienlijk gestegen door het Europese integratieproces. De ervaringen van de vooroorlogse periode, waarin landen zonder overleg protectionistische maatregelen konden nemen die grote schade toebrachten aan hun handelspartners, behoorden (definitief?) tot het verleden. Een proces van internationale integratie kwam op gang dat grote winsten in werk en inkomen opleverde. Deze winsten liggen vooral in de jaren zestig en zeventig toen de gemeenschappelijke markt vorm kreeg. Het was lang niet altijd rozengeur en maneschijn. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid was peperduur en inefficiënt (om maar iets te noemen), maar dat woog niet op tegen de grote voordelen die handelsliberalisatie leverden. De welvaartswinsten van de EMU zijn veel minder groot geweest, en dit dossier, dat de ontwikkeling van de EU vanaf het Verdrag van Maastricht van 1992 heeft gedomineerd, zou bijna als een 'grote afleiding' gezien kunnen worden, dat de Europese politiek lang afhiel van verdere ontwikkeling op andere terreinen (in het Engels klinkt 'the big distraction' veel overtuigender). De andere grote ontwikkelingslijn, de geleidelijke vergroting van de EU door de aansluiting van andere Europese landen, moet ook positief gewaardeerd worden. Toetredende landen worden bijvoorbeeld gedwongen hun institutionele structuur te moderniseren. Mede daardoor heeft het project (tot de komst van de euro) bijgedragen aan de versnelde 'catching up' groei in Zuid- en Centraal-Europa. Er werd succes geboekt met de twee historische missies van de EU – het veilig stellen, stabiliseren van de (jonge) democratieën die in Europa ontstaan zijn vanaf 1974 (Portugal, Griekenland) en het naar elkaar doen toegroeien (convergentie) van oude en nieuwe leden/Europese naties.

X. Conclusie

De centrale vraag van dit boek betrof de ontwikkeling van ons maatschappelijk kapitaal: is dat de afgelopen veertig jaar toegenomen dan wel afgenomen? En wat waren daarvan de belangrijkste oorzaken? Laten we beginnen met enkele voorbeelden van positieve trends. Het is nauwelijks aan de orde gekomen (omdat ik er recent een ander boek over geschreven heb), maar de emancipatie van de vrouw is ongetwijfeld een van de meest positieve ontwikkelingen geweest, die het maatschappelijk kapitaal zeer versterkt heeft. In plaats van het wegzetten van 50% van de bevolking in een doodlopend pad, zoals in de jaren vijftig en zestig nog gebruikelijk was toen gehuwde vrouwen thuis voor de kinderen dienden te zorgen, zijn er nieuwe bronnen van werk, creativiteit, zorg en inkomen aangeboden die veel meer evenwicht in de samenleving gebracht hebben. Dat was een zeldzame 'win-win' situatie: de vrouw heroverde haar agency, en de hele samenleving profiteerde van haar inzet op alle fronten van het maatschappelijk leven, inclusief de arbeidsmarkt. Dat we er nog niet zijn, dat volledige emancipatie nog op zich laat wachten, is juist, maar de afstand die al afgelegd is na de oprichting van Dolle Mina in 1969 is gigantisch. Een vergelijkbare 'win-win' situatie deed zich voor bij een andere achtergestelde groep. De emancipatie van homoseksuelen en de (tot voor kort) groeiende tolerantie ten opzichte van meer complexe genderidentiteiten passen in hetzelfde patroon: een bottom up beweging waar de staat alleen maar tamelijk passief aan meegewerkt heeft, bijvoorbeeld door het *same sex* huwelijk te faciliteren en nieuwe relatievormen toe te staan. Vanuit economisch oogpunt betekent het verdwijnen van discriminatie dat een ieder beter tot zijn recht kan komen en dus productiever zal zijn, terwijl tegelijkertijd de agency van Sen toeneemt (een klassieke win-win situatie).

In het andere uiterste van het institutionele spectrum, de internationale relaties, is, zoals we in het hoofdstuk over de euro hebben betoogd, ook veel gebeurd dat positief geduid moet worden. De constructie van de EU, begonnen in 1951 als poging een verzoening tussen met name Frankrijk en Duitsland institutioneel vorm te geven, heeft een tamelijk stabiel kader voor economische uitwisseling tot stand gebracht dat in eerste instantie veel bijdroeg aan de snelle groei tijdens de gouden jaren, maar voor landen in de 'periferie' van Europa nog belangrijker geweest is, in het geleidelijk toegroeien naar de welvaart van de West-Europese kern, en in het stabiliseren van democratische verhoudingen (al is dat laatste in toenemende mate aan erosie onderhevig, zo lijkt het). Het grootste deel van dit institutionele gebouw werd overigens al in de jaren voor 1980 ontwikkeld, en zoals we zagen, wordt de periode na 1980 juist gekenmerkt door de grote afleidingsmanoeuvre van de euro, die juist negatief uitpakte. Met de kennis van nu kan gesteld worden dat het Europese project na de succesvolle focus op economische samenwerking, na 1980 (of na 1990) in balans gebracht had kunnen worden door het opstarten van militair-strategische samenwerking en het verdiepen van de politieke samenwerking, onder meer door wegen te vinden om free rider gedrag effectiever te onderdrukken. De Balkanoorlog van de jaren negentig, het gevolg van het uiteenvallen van Joegoslavië, en de toenmalige onmacht van Europa om daarin effectief te interveniëren (laat staan richting te geven aan het zoeken naar oplossingen) had een *wake-up call* kunnen zijn. Het Europese deficit dat ontstond was er een van Realpolitiek, van het formuleren en waarmaken van militair-strategische doeleinden, zowel op het terrein van de internationale betrekkingen als de interne verhoudingen tussen EU-lidstaten. Daar was – mede gezien het neoliberale klimaat van die dagen – de afgelopen decennia geen aandacht voor, waardoor de EU institutionele gebreken is blijven vertonen, waar nu pas, door de oorlog in Oekraïne, wel aan gewerkt wordt. We waren in slaap gesust door de lange periode van vrede die mede dankzij de EU tot stand gekomen was, konden *free riden* op de militaire overmacht van de VS, en moeten nu weer terug naar

de koude werkelijkheid van de concurrentie tussen grootmachten. Maar het is evident dat Europa – in een of andere vorm voortbouwend op de huidige EU – de toekomst is voor deze verzameling staten in het uiterste westen van het grote Euraziatische continent.

We zijn ook instituties tegengekomen die ondanks of juist dankzij globalisering en neoliberalisme hun vitaliteit niet verloren hebben. Daarmee doel ik op instituties met een diepe historische worteling, zoals burgerschap, professionalisme en beroepstrots (hoofdstuk 4 benadrukte het belang ervan). Nederlanders hebben een hoge belastingmoraal (al neemt men wel de mogelijkheden om belasting te ontlopen waar), geven veel aan goede doelen, doen veel aan vrijwilligerswerk, hebben (gewoonlijk) een relatief groot vertrouwen in democratische instituties (iets minder in de personen die deze bemensen). Maar dit alles staat wel onder druk, zeker de laatste jaren. Er zijn nieuwe aanzetten om de coöperatie weer in te zetten voor het oplossen van allerlei maatschappelijke problemen, van verzekeringen voor ZZPers tot het voorzien in de vraag naar schoon en (biologisch-dynamisch) voedsel (De Moor). De ‘civil society’ is nog steeds sterk en heeft de ontzuiling (vanuit dit perspectief gezien een haast ‘traumatische’ ervaring) redelijk goed overleefd, wat sterk pleit voor de vitaliteit ervan.¹⁴³

De lijst van instituties die in kwaliteit afgenomen zijn, is helaas veel langer. Het meest dramatisch is in mijn ogen de achteruitgang van de staat, die in toenemende mate blijkt uit de opeenstapeling van schandalen en crises, die grote schade toebrengen aan burgers. Het ideologisch klimaat van de afgelopen veertig jaar was niet bepaald gunstig voor de rol van de staat, die bovendien het aandeel in BBP zag dalen door talrijke bezuinigingen (beginnend met Lubbers I en zich nog eens herhalend tijdens Rutte I. Hoofdstuk 4 bracht dit verhaal in beeld, en liet zien hoe ‘new public management’ leidde tot het verdwijnen van expertise. Reorganisaties en ‘op afstand’ plaatsen van uitvoeringsorganisaties deden de rest. Deze problemen speelden ook bij de trage transitie naar een meer duurzame samenleving, waarbij, om bepaalde doelen te bereiken, vaak kortlopende subsidies geprefereerd werden boven beleid dat via wetgeving van langere adem is. De politieke steun voor de transitie kende voortdurende wisselingen – perioden met grote aandacht voor hervormingen werden afgewisseld met jaren waarin dit beleid weer afgebouwd werd. Dit kan ook niet los gezien worden van het type politiek leiderschap dat door het Nederlandse poldermodel geselecteerd wordt. Flexibiliteit van opvattingen zodat men na de verkiezingen met vrijwel elke partij een coalitie kan vormen, lijkt een steeds belangrijkere ‘succesfactor’ te zijn, wat veel politieke soepelheid oplevert maar weinig met zich meebrengt dat inspeelt op de lange termijn problemen en keuzes.

De welvaartsstaat, het sociaal contract dat we in hoofdstuk 5 analyseerden, is in de periode 1980-2020 aan erosie onderhevig geweest. Via de koopkrachtplaatjes werd gepoogd de lage inkomensgroepen te beschermen tegen een sterke achteruitgang van de koopkracht, waarbij een groeiend leger aan toeslagen en uitkeringen ingezet werd om met ‘minimale’ kosten bevolkingsgroepen te bereiken die onder druk stonden. Maar de versnippering en bureaucratisering die dit veroorzaakte ontnam essentiële agency aan de betrokken huishoudens. De welvaartsstaat had ons vrij moeten maken van de zorgen om een minimuminkomen, maar maakte hen daarentegen gevangenen van de uitkeringsinstanties. De politiek rond huisvesting pakte eveneens niet goed uit voor de laagste inkomensgroepen, die door liberalisering van de woningmarkt het aandeel in het inkomen dat bestaat uit woonlasten dramatisch zag stijgen – een ‘verborgen’ oorzaak van armoede. De machteloosheid van de slachtoffers van de toeslagenaffaire – waar zelfs de rechter niet in staat

¹⁴³ Zie de bijdragen aan Van den Brink, Gabriël. *De Lage Landen en het hogere: De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam University Press, 2012.

was om hen recht te verschaffen, daar hij veelal de partij van UWV koos – was representatief voor het lot van de onderkant van de inkomenspyramide. Dit leidde tot vervreemding die voeding gaf aan het opkomend populisme.

De balans van de digitale revolutie – de meest dynamische drijver van verandering, vergelijkbaar met de technologieën van de Eerste en Tweede Industriële Revolutie – is nog moeilijk op te maken. Alleen al de recente, spectaculaire ontwikkeling van AI laat zien dat de mogelijkheden nog grenzeloos zijn. Er zijn echter grote vraagtekens te zetten bij de institutionele structuren die door de digitale revolutie zijn ontstaan, en bij hun effecten op het functioneren van de nieuwe technologie. Vooral de notie dat het internet en de daarbij horende diensten gratis zijn – in de beginjaren ingegeven door het feit dat het een wetenschappelijke infrastructuur was waar geen winst mee beoogd werd – compliceert het goede functioneren in hoge mate. Als er voor elke mail, elk app-bericht, elk bezoek aan sociale media een cent gevraagd was, had het business model en het gedrag van de consument er heel anders uitgezien. Overconsumptie (verslaving aan games, sociale media en berichtenverkeer), heeft vermoedelijk het welbevinden van vooral jongeren sterk nadelig beïnvloed (wat terug te vinden is in de statistieken van het geluk, de stress en de mentale problemen van jongeren besproken in hoofdstuk 2). De specifieke digitale technologie (waarvan de kosten van reproductie en verspreiding extreem laag zijn) in combinatie met netwerkeffecten hebben ervoor gezorgd dat zeer grote techbedrijven zijn ontstaan met veel marktmacht en controle over sleutel-technologieën. De ‘waarheid’ is het slachtoffer geworden van de ongebreidelde groei van informatie, en als we niet oppassen ‘ontleren’ we veel van onze typisch menselijke kwaliteiten. De grote afwezige in dit verhaal is de staat, die de nieuwe revolutie getolereerd en geaccommodeerd heeft, maar verder passief toekeek – en een ‘wild west’ heeft laten ontstaan dat geen grenzen lijkt te kennen/respecteren.

De digitale revolutie maakte (net als technologische evolutie in het verleden) deel uit van de ‘motor’ van de economie waarnaar we op zoek waren gegaan. Nieuwe ideeën, nieuwe technologieën verruimden de potentiële keuzemogelijkheden van producenten en consumenten. In het kapitalisme zorgt ‘idealiter’ de ondernemer, de kapitalist, dat geïnvesteerd werd in winstgevende versies van de nieuwe technologie. De financieringsbron, de benzine die gebruikt werd, was de door de kapitalist in te houden winst. De tendentiële stijging van de lonen in combinatie met het arbeidsbesparende karakter van de technologische ontwikkeling, zorgde er vanaf het begin van de Industriële Revolutie voor dat ondernemers de grenzen moesten opzoeken van de arbeidsproductiviteit. Investeren in arbeidsbesparende technologie was de sleutel van de interactie (accumulatie is in de ogen van Marx ‘Mozes en de Profeten’ van het kapitalisme). Deze motor begon na 1980 echter te haperen, en wel om de volgende redenen: loonkosten stegen niet langer, maar vertoonden door toenemende flexibilisering eerder een dalende trend; en winsten werden steeds meer gebruikt om *shareholder value* te optimaliseren, onder meer door de inkoop van eigen aandelen, in plaats van te investeren in nieuwe kennis en arbeidsbesparende technologie. Door de beloning van topbestuurders te koppelen aan de beurskoers werden topbestuurders gebonden aan het doel van *shareholder value*, en tegelijkertijd steeds ruimhartiger beloond. Deze zelfgenoegzame economie laat een afnemende groei van productie en productiviteit zien, die we hebben aangeduid als de centrale paradox van deze periode: alles is in neoliberale zin gedaan om het bedrijfsleven te pampieren, maar in plaats van dynamiek en innovativiteit is het resultaat seculaire stagnatie. Het is het failliet van het neoliberale paradigma, dat had voorspeld dat het creëren van gunstig klimaat voor het bedrijfsleven tot economische groei zou leiden. Het lijkt er op dat het kapitalisme vooral goed functioneert als het schaarste moet oplossen, als het onder druk staat van stakeholders die veel van de markteconomie verwachten, wanneer de creativiteit van Schumpeter’s entrepreneur nodig is om *Neue Kombinationen* te ontwikkelen.

Terwijl de gegevens die de brede welvaart reflecteren, zoals we in hoofdstuk 2 zagen, nog voortgaande vooruitgang van inkomen, levensverwachting, scholingsgraad en zelfs het geluksniveau lieten zien, is het beeld dat uit deze inventarisatie van de trendmatige ontwikkeling van de kwaliteit van instituties, van ons maatschappelijk kapitaal, naar voren komt veel negatiever. Het kijken onder de motorkap heeft opgeleverd dat de achteruitgang van het maatschappelijk kapitaal scherp in beeld gebracht is. De uitholling van het maatschappelijk kapitaal is in mijn ogen het sleutelprobleem van de Nederlandse samenleving. Deze tast het vermogen van de Nederlandse samenleving aan om zijn burgers een goed leven te laten leiden, om hen de ruimte te geven om zelf vorm te geven aan hun bestaan. Het crisisgevoel dat na Covid alleen maar toegenomen is, komt hieruit voort. Men is vooral pessimistisch geworden over de toekomstmogelijkheden van de volgende generatie (bij de misschien gebrekkige kwaliteit van het eigen bestaan heeft men zich veelal neergelegd). Waar de boomers in de jaren zestig een positieve welvaartsschok beleefden, ervaren de Millennials en wie na hen komen dat het uitzicht op een verbetering in hun brede welvaart klein is en dat verwachtingen in negatieve zin bijgesteld moeten worden. Sterker nog, een flink deel van hen zal – door de seculaire stagnatie, door de oplopende ongelijkheid – slechter af zijn dan ouders en zelfs grootouders.

Hoe valt te verklaren dat we het zover hebben laten komen? Waren er geen tussenstops of zelfs andere ontwikkelingspaden mogelijk op de weg die liep van de utopische revolutie van de jaren zestig naar het populisme van Trump en Wilders? Valt dit alles de babyboomers te verwijten? Op een aantal punten heeft deze generatie het laten afweten, denk ik. Het falen van de revolutie in de jaren zeventig werd mede veroorzaakt door het ongestructureerde, spontane karakter ervan, en door het ontbreken, daarmee samenhangend, van een visie op de noodzakelijke hervormingen. Keynes bracht de macro-economie, maar die vertelde ons niets over de echte onderliggende (en we zouden nu zeggen, institutionele) problemen. Het failliet van het Keynesiaanse denken liet de babyboomers verweesd achter, niet in staat om weerstand te bieden tegen de nieuwe ideologie. Deze beloofde bovendien de elite gouden bergen, en de verleiding was groot om mee te varen met de neo-liberale *turn*. Wim Kok die in 2003 commissaris werd bij ING en Shell was daar een symbolisch voorbeeld van. Een ander deel legde zich neer bij de overmacht van globalisering, in afwachting van betere tijden. Maar de babyboomers lieten het ook afweten bij het ontwikkelen van een meer duurzame levensstijl (terwijl het terugdringen van het roken en het fitnessen wel redelijk goed lukte). En de schommelende en misschien ook wat oppervlakkige steun voor de duurzaamheidstransitie maakte het lastig om overheidsbeleid te ontwikkelen dat op de lange termijn daarin succesvol kon zijn. Evenzeer werd het sociaal contract zoals het in de jaren zeventig gesloten was verwaarloosd en bleef het devies om voor een dubbeltje op de eerste rang te willen zitten.

Neo-liberale ideeën spelen een hoofdrol in dit drama. Ze ondermijnden het gezag en de macht van de staat, reduceerden via New Public Management expertise en ambitie, en leidden het Europese integratie project naar het spoor van EMU en euro. Ongelijkheid werd verdedigd en zelfs positief gewaardeerd. Techbedrijven en technologie konden hun gang gaan, niet gebonden door duidelijke kaders die de commerciële belangen in overeenstemming brachten met het algemeen belang. Dit had nefaste gevolgen voor het publieke debat (dat ernstig verruimde en waarin feiten steeds minder belangrijk werden). Uit deze hutspot van veranderingen – de crisis in de welvaartsstaat, het ideologische vacuum, de teloorgang van het publieke debat – is het populisme opgekomen.

Is er een weg uit deze crisis? Alles begint bij het denken en de ideologie. Keynes beloofde volledige werkgelegenheid en groei – maar men kreeg stagflatie. Hayek en Friedman beloofden groei als vrij

baan gegeven werd aan de markt – maar men kreeg seculaire stagnatie (en ongelijkheid). Het NIE+ denken verwacht dat inclusieve instituties zullen leiden tot vrijheid (in de zin van Sen) en ontwikkeling. Dit programma – de synthese van North’ spelregels en Sen’s vrijheid – is de kern van de Europese weg van de afgelopen duizend jaar en zal eveneens de kern moeten zijn van de toekomst die we veilig willen stellen. Europa ontwikkelde in de afgelopen duizend jaar een maatschappelijk kapitaal dat duidelijke spelregels bevatte voor een ieder die aan de samenleving deelnam, en hen tevens de agency gaf om hun leven zelf in te richten.¹⁴⁴ Elders heb ik samen met Maarten Prak de contouren van deze Europese weg die begon rond het jaar 1000 geanalyseerd. De nieuwe samenleving die uitkristalliseerde was er een *checks and balances*, van gelimiteerde, gedeelde macht, van beperkte gender ongelijkheid. Deze was fundamenteel anders dan de samenlevingen van de Antieke werelden die door slavernij en extreme ongelijkheid gekenmerkt werden. Zelfs binnen het ‘kleine’ Europa tekende zich vanaf dat moment twee wegen af – een ‘orthodoxe’ stroming (oorspronkelijk gezeteld in Constantinopel) waarbij religie en politieke macht ineenschoven, samenbalden, en een ‘katholieke’, westerse weg (met Rome als hoofdkwartier) die juist religie en macht uit elkaar haalden en verzelfstandigden in een wereld vol onderhandelingen en compromissen. De horigen van het westen emancipeerden zich snel tot vrije boeren, terwijl in het oosten horigheid intensiverde en soms niet meer van slavernij te onderscheiden was. Communes met krachtig burgerschap, en parlementen met ‘democratische’ ambities waren voertuigen van deze ‘republikeinse’ ontwikkelingslijn die kenmerkend werd voor het Latijnse Westen. Deze en dergelijke ‘vrije’ instituties vormden het oorspronkelijk maatschappelijk kapitaal dat aan de grondslag ligt van *the European miracle* en onder de vleugels van dit institutionele kader kon de motor van de Industriële Revolutie ontstaan (delen van West-Europa (Vlaanderen, Holland, Engeland) beleefden al een eerdere bloei op basis van dit inclusieve maatschappelijk kapitaal). Geholpen door de politieke fragmentatie van het continent, die zorgde voor onderling concurrentie op economisch en militair strategisch vlak, ontstond een beweging van institutionele selectie, waarbij *best practices* zich razendsnel verspreiden (zo was binnen een periode van 30 jaar de in 1454 uitgevonden boekdrukkunst over vrijwel geheel West-Europa verspreid). Het succes van de Republiek in de 17^e eeuw lokte, bijvoorbeeld, tal van pogingen uit om dit elders te kopiëren. De eenheid in institutionele verscheidenheid die zo ontstond, betekende dat West-Europa dezelfde globale ontwikkelingslijnen ging vertonen, terwijl er anderzijds veel ruimte bleef voor variatie (zoals in het EU-project van na 1951).

Er is geen reden om trots te zijn op hoe Europa een tamelijk inclusief maatschappelijk kapitaal ontwikkelde, en vervolgens conform de NIE+ synthese de Industriële Revolutie en moderne economische groei voortbracht en daarmee aan de basis lag van de moderne samenleving. In andere contexten handelden dezelfde European heel anders: gebruikten ze bijvoorbeeld slavernij (in grote delen van Europa taboe) om hun doelen te bereiken (veelal: exportoverschotten voor Europa te genereren). De koloniale geschiedenis van Europa is er een van uitbuiting en onderdrukking. Het waren de instituties die in de Middeleeuwen ontstaan waren die mensen en samenlevingen op het rechte pad hielden, de ideeën over vrijheid en gelijkheid die daardoor konden blijven voortbestaan en de succesvolle opstanden tegen onderdrukking mogelijk maakten. Maar deze traditie moet wel weer aangesproken worden voor de herbronning die nu nodig is. De NIE+ synthese biedt aanknopingspunten voor de vormgeving van een hernieuwd Europa. Schaal doet er daarbij ook toe (een factor die we nog niet besproken hebben). Het institutioneel kapitaal van een land kan nog zo inclusief zijn, als het geconfronteerd wordt met een veel grotere macht met een veel ****

¹⁴⁴ Een belangrijk voorbehoud – meer dan een voetnoot – is dat buiten Europa door dezelfde Europese staten kolonialisme en onderdrukking – soms in de vorm van slavernij – tegenpool-samenlevingen ontstonden die juist de verkeerde instituties kregen opgedrongen.

Bij de discussie over de ‘uitweg uit de crisis’ moet wel opgemerkt worden dat dit alleen maar het verhaal is van een rijk, zeer geprivilegieerd deel van de wereld. De globalisering en het marktdenken van de afgelopen decennia heeft de ongelijkheid op wereldschaal getemperd en grote delen van de wereldbevolking – vooral in China, India – hebben economisch sterk geprofiteerd van de nieuwe mogelijkheden die de wereldmarkt hen bood. Op wereldschaal is de absolute armoede door de economische groei sterk gedaald (al bleef, door de gelijktijdige groei van de bevolking, het absolute aantal armen min of meer constant). De hervormingen van Deng Xiaoping in China en de ontmanteling van de communistische planeconomieën van Oost-Europa waren ondenkbaar zonder het neoliberale discours, en het is lastig om daarin geen vooruitgang te zien. Dat daarvoor een prijs betaald moest worden, en dat die prijs door welgestelde inwoners van West-Europa betaald werd, is misschien onvermijdelijk (en, zo zou men met enige ironie kunnen vaststellen, conform de grote idealen van de jaren zestig en zeventig, toen hervormingen van de internationale economische orde op de agenda van de revolterende generatie stond). Binnen dit grotere kader kan de seculaire stagnatie van de Nederlandse/Europese economie ook gezien worden als een natuurlijk, door de standaard groeitheorie voorspeld fenomeen dat wordt verklaard door de processen van convergentie in de door het neoliberalisme bevrijde wereldmarkt. Herverdeling van het wereldinkomen is dus logisch, maar het schuurt als daar de rijken in het rijke westen het meest van profiteren, ten koste van de middenklasse en de lagere inkomensgroepen (zoals de beroemde Olifantscurve van Branko Milanovic liet zien).¹⁴⁵ Maar dat staat in zekere zin los van de ontwikkeling van het maatschappelijk kapitaal dat in dit boek centraal staat. Dat de kwaliteit van instituties – een minstens zo belangrijke bron van brede welvaart als het GDP per capita – achteruit gegaan is, komt niet door globalisering of neo-liberalisme als zodanig (zoals kapitalisme niet per se kwaadaardig is, want het kan worden ingekaderd in een sterk maatschappelijk kapitaal, zoals tussen 1950 en 1973 gebleken is), het is het gebrek aan evenwicht, waardoor nu alleen nog maar de markt, of de *shareholder value*, lijkt te tellen.

Een andere nuancering die aangebracht moet worden is dat alles relatief is. Als ik een buitenlandse collega uitleg waar dit boek over handelt, krijg ik vaak de reactie dat Nederland in vergelijkend perspectief toch een heel netjes georganiseerd land is, met alle voordelen vandien. Dat klopt misschien wel – de vorige premier gebruikte zelfs bij voorkeur de typering ‘gaaf land’ – maar het punt hier is dat onder de oppervlakte erosie gaande is die essentiële onderdelen van het institutioneel kapitaal ondergraaft. Nederland is daarin overigens niet de enige – de trends die in dit boek geschetst zijn doen zich in vrijwel alle landen van het ‘rijke westen’ voor, in meer of minder verhevigde vorm. Relatief verandert er daardoor niet zoveel aan de positie van Nederland – de VS lijken nog veel sneller hun institutioneel kapitaal kwijt te raken, en in Denemarken is men misschien succesvoller in het stabiliseren van de status quo. Maar alle problemen die in dit boek besproken worden, doen zich elders ook voor; in deze is Nederland niet uniek en is de analyse hier gepresenteerd (hopelijk) relevant voor groot aantal rijke landen.

Terwijl ik dit schrijf, staan de twee paden die de twee delen van Europa doorlopen heeft – het westen en het oosten – scherp tegenover elkaar, en wordt de problematiek op de spits gedreven

¹⁴⁵ Milanovic, Branko. *Global inequality: A new approach for the age of globalization*. Harvard University Press, 2016.

door de verbijsterende verwarring waarin de VS verkeert over zijn identiteit en plek in deze tweedeling. van 'west' naar 'oost'. Europa zal opnieuw moeten herbronnen, de nieuwe combinaties van vrijheid en instituties moeten vinden om zich staande te houden tussen de grootmachten van deze wereld. Het enorme maatschappelijk kapitaal waar West-Europa nog over beschikt (ondanks de recente erosie ervan), is het meest strategische bezit dat ingezet kan worden. De civil society, burgerschap, zal gebruikt moeten worden om de hervormingen richting te geven, en de West-Europese staat zal een nieuwe inhoud moeten geven aan het Europese (EU) project. Het luie kapitalisme zal ingetoomd moeten worden om het weer in lijn te brengen met de doelen en werkwijzen van de welvaartsstaat (zoals het na 1945 ingetoomd werd door de opbouw van dezelfde welvaartsstaat), de staat zal zich moeten herpakken om weer de essentiële rol te spelen die het in het Europese verleden gespeeld heeft, het sociaal contract zal herschreven en heronderhandeld moeten worden, misschien om een basisinkomen voor een ieder te garanderen. Met de tweede komst van Trump lijkt er echter wel iets fundamenteels veranderd. Tot voor kort konden we geloven dat de democratie een stabiel systeem was om machtsconcentraties aan banden te leggen en collectieve besluitvorming op democratische wijze te organiseren. Maar dat een democratie zich vrijwillig overgeeft aan een persoon die geen enkel respect heeft voor de regels van de parlementaire democratie en eerder dictatoriale trekken heeft (en mogelijk in staat is de democratie af te schaffen) is nieuw (al kan men volhouden dat iets dergelijks in de jaren dertig in Duitsland gebeurd is – toch een van de kernlanden van het Europees project). Zelfs in het trotse Amerika zijn de *checks and balances* niet sterk genoeg om dit te voorkomen, zo moeten we vrezen. Dit noopt tot herziening van het parlementaire, Trias Politica, model. Hoe voorkom je een dergelijk scenario waarin de democratie 'democratisch' wordt geëlimineerd? Welke countervailing power moet aan het systeem toegevoegd worden, en hoe? Is het de ondermijning van de pers die deze eliminatie mogelijk maakt?

Dit alles speelt zich af in elk Europees land afzonderlijk. Europa heeft lang kunnen freeriden op de Amerikaanse politieke en strategische overmacht (die de VS weer het voorrecht schonk van onbetwiste leider van de 'vrije wereld' te zijn). Daar komt nu een eind aan, en Europa staat voor de keus tussen afglijden naar onbetekenendheid of zich herpakken door een formule te vinden om economisch en militair-strategische inspanningen te coördineren en te harmoniseren. Het taboe van de EU als voorfase van een echte, federale Europese staat, moet nu eindelijk doorbroken worden (ook in de Nederlandse politiek, met zijn argwaan tegen eurobonds en begrotingstekorten). Institutionele mechanismen moeten verder ontwikkeld worden om de macht van individuele lidstaten die systematisch uit de pas lopen – zoals momenteel Hongarije – te sanctioneren. Het Trump-experiment – als we het zo mogen noemen – is een cruciale test van het extreem-liberalisme (en van de NIE), de vooral Amerikaanse overtuiging dat een samenleving ook zonder een staat kan functioneren, dat wetenschappelijke kennis er niet toe doet (klimaatverandering is een 'hoax') en het maatschappelijk geheugen (van de historici) irrelevant is. Alles waar we als wetenschappers in geloofd hebben zegt ons dat dit niet goed kan gaan, dat een land niet succesvol geregeerd kan worden zonder een competente, goed ontwikkelde staat met krachtige *state capacity*. e

Maar nog fundamenteler dan de staat zijn natuurlijk de ideeën, de ideologieën zo u wilt, die het menselijk gedrag sturen. De ondergang van het Keynesiaanse denken en de opkomst van het neoliberalisme rond 1980 hebben het hele verhaal van dit boek in beweging gezet. Als er een alternatief geweest is, een wisselpunt waarop de geschiedenis ook een andere kant op kon gaan, dan ligt dat rond 1980. Had men de oliecrisis en de milieuvervuiling serieuzer genomen, was er een beweging zoals voorgesteld door Schumacher's *Small is Beautiful* ontstaan, dan zou een heel andere ontwikkelingslijn mogelijk geweest zijn. Maar van de pakweg 20 welvarende westerse democratieën die met deze keuze geconfronteerd werden, heeft er geen enkele toen al de weg naar een duurzame

samenleving gevonden (hoewel Costa Rica, niet een van de 20 meest welvarende landen, er wel redelijk dicht bij komt).

Rode Draad jaren zestig: ironisch dat babyboomers vooral de generatie zijn geworden die het neoliberale offensief hebben uitgevoerd – of hebben zien uitvoeren.

Reclame en sponsoring Reclame

Waarom afschaffen:

- Alles wordt goedkoper
- Menselijk kapitaal elders inzetten, met creativiteit
- Doel reclame: je ongelukkig maken met huidige status quo, en aanzetten tot consumptie om wel gelukkig te worden

Andere ideeën voor conclusie:

Covid-epidemie als test: hoe goed/slecht heeft Nederland dit opgevangen?

U, lezer, heeft er recht op te weten door welke bril naar deze economische (en sociaal-politieke) geschiedenis van Nederland in de afgelopen halve eeuw gekeken wordt. We zijn er immers bij geweest, hebben meegedaan als kiezer, als hoogleraar, als deelnemer aan protestmarsen, als consument, werknemer, hoogleraar, vader, zoon (en recent zelfs als opa) en deze ervaringen kleuren natuurlijk de interpretatie van de geschiedenis. Ik ben geboren op 15 november 1955, net op de rand van de naoorlogse geboortegolf waar de babyboomers hun naam aan danken. In het slaperige dorp Santpoort waar ik opgroeide, kwamen 'the sixties' vanaf 1968 door (ook in de Gereformeerde Kerk waar mijn familie deel van uitmaakte). Ik las Heinrich Böll, Herman Hesse, John K. Galbraith, Multatuli en Frederik van Eeden, zelfs Marx (maar daar kwam ik als scholier niet doorheen, dat lukte pas als student). Het vraagstuk van een meer rechtvaardiger internationale orde waar in Unctad-verband aan gewerkt werd, hield me sterk bezig. Dit motiveerde me om in 1975 ontwikkelingseconomie te gaan studeren aan de Vrije Universiteit Amsterdam, hoewel ik 'dankzij' Heertjes Kern van de Economie op de middelbare school een hekel aan het vak gekregen had. Maar universitaire economie was veel breder, en omvatte ook bruggen naar de geschiedenis. Die lieten zien hoe onderontwikkeling en ontwikkeling in het echt verlopen waren. Zo werd ik economisch-historicus. Het kabinet Den Uyl belichaamde de dromen van mijn generatie – maar de praktijk viel meteen behoorlijk tegen. En in de persoonlijke sfeer ontwikkelde zich in de eerste helft van de jaren zeventig een diepe generatiekloof tussen mijn vader en mij, die overigens later, na zijn pensionering, weer toegedekt werd. Pas door er onderzoek naar te gaan doen (in de jaren 1990) en er een boek over te schrijven ('Een klein land in de 20^e eeuw' uit 1997), kwam ik tot een meer genuanceerder beeld van deze periode, waaruit in de Proloog geput is.

Is er een weg uit deze crisis? Ik denk dat de staat het beginpunt van een fundamentele koerswijziging moet zijn. Het ideologisch verval waarin de staat terecht gekomen is, moet omgekeerd worden door investeringen in de kwaliteit van de overheid, en vooral door een ideologische 'revival' die de centrale plek die de staat speelt in het maatschappelijk kapitaal erkent en hererkenning op de agenda plaatst. De staat is het archimedisch punt waarmee de kanteling ingezet kan worden. Hoe noodzakelijk een sterke staat is, wordt momenteel in de VS door de Trump getest: zijn vernietigende aanval op de 'deep state' zal vermoedelijk aantonen dat de macht van de staat daarmee zodanig ondermijnd wordt, dat een economie niet meer goed functioneren kan (al zal daar ook spelen dat de lange termijn effecten van de institutionele destructie zich pas op den duur zullen openbaren).

Rol ideologie: neo liberalisme laat ook de kracht van ideeën zien; **idem marxisme.... duidelijk dat het eind van neoliberalisme in zicht is, wat zal opvolger zijn? NIE?**

'The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. J. M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money. London 1936, p. 383

Rol Civil Society

Nationaliseren Internet(of in EU verband), andere spelregels

De macht van het kwaad

Reclame en sponsoring Reclame

Waarom afschaffen:

- Alles wordt goedkoper
- Menselijk kapitaal elders inzetten, met creativiteit
- Doel reclame: je ongelukkig maken met huidige status quo, en aanzetten tot consumptie om wel gelukkig te worden

Andere ideeën voor conclusie:

Covid-epidemie als test: hoe goed/slecht heeft Nederland dit opgevangen?

Lofzang op Europa

De formule van NIE: geef mensen de vrijheid binnen duidelijk 'inclusieve' regels, en je krijgt er, als het stof opgetrokken is, ontwikkeling voor terug

Europa staat onder druk. Door de keuzes die gemaakt zijn, door 'nieuwe' geopolitieke verhoudingen,
.... En heeft lang boven zijn stand geleefd

Waar komt het Europese wonder vandaan

Agency en development liggen in verlengde van elkaar – dat is de grote boodschap

Jaap de Roode, Dokters van Nature